



Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland

Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung,
Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland



Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland

Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer

Geleitwort



In seinem fünften Jahresgutachten stellt der Sachverständigenrat fest, dass in Deutschland in den Feldern der Integration und Migration viel geschehen ist. Die Vielfalt in Deutschland ist für jeden erlebbar und bereichernd. In unserem Land leben mit uns zusammen Menschen aus fast jedem Land dieser Welt. Ungefähr ein Fünftel aller Deutschen hat einen Migrationshintergrund. Die Politik trägt der wachsenden Diversität mittlerweile Rechnung. Eine breite Mehrheit bemüht sich verstärkt um positive Willkommens- und Anerkennungssignale. Dennoch ist die öffentliche Debatte nicht frei von Rückschlägen und Ängstlichkeiten. Ich wünsche mir mehr Mut zum positiven Bekenntnis und Entschlossenheit zum Handeln.

In ihrem Gutachten zeigen die Sachverständigen auf, dass sich Deutschland vielen Herausforderungen nur im Verbund mit seinen europäischen Partnern stellen kann. Das tragische Flüchtlingsunglück vor Lampedusa und die vielen tausend ertrunkenen Flüchtlinge der letzten Jahre mahnen uns zum Handeln. Die Verabschiedung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems im Sommer 2013 war dabei nur ein kleiner Mosaikstein. Die Bereitschaft, am großen Bild gemeinsam zu arbeiten, ist noch nicht gegeben. Kleinlich wird über Schutzquoten und Überbelastung diskutiert, anstatt handlungsorientiertes Einvernehmen zum Umgang mit Flüchtlingen aus Krisenregionen und zur Lastenteilung herzustellen. Die innereuropäische Solidarität scheidet am nationalstaatlichen Taktieren. Im Vorfeld der Europawahlen 2014 hat ein anderes Thema mediale Brisanz bekommen: Einer der Grundpfeiler der Europäischen Union, die Personenfreizügigkeit, wird aufgrund heraufbeschworener massenhafter ‚Armutszuwanderung‘ in Frage gestellt. Hier sind es nicht die Medien, sondern wahlkampfführende Politiker, die dem Populismus verfallen sind und Staatsangehörige ganzer Länder des ‚Sozialtourismus‘ bezichtigen. Der Sachverständigenrat schaltet sich in diese Debatte in gewohnt sachlicher Weise ein und liefert eine ausgewogene Einschätzung dieser Thematik.

Genauso, wie es der Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern bedarf, muss es auch innerhalb Deutschlands eine zugewanderungspolitische Gesamtstrategie geben, die alle Akteure zusammenbringt. Der Sachverständigenrat fordert deshalb die Formulierung eines Nationalen Aktionsplans Migration. Die vielfältigen Facetten der Zuwanderung und die unterschiedlichen Motive der Zuwanderer erfordern einen institutionellen Neuanfang. Hier sprechen sich die Sachverständigen für das Bundeswirtschaftsministerium aus, das bislang keinerlei zugewanderungspolitische Kompetenzen hat. Zuwanderung ist eine gesamtgesellschaftliche Zukunftsaufgabe und bedarf einer ebenso gesamtgesellschaftlichen Strategie.

Ich wünsche mir, dass das Gutachten seinen Weg in die Politik findet und kritische Anstöße für die Arbeit der neuen Bundesregierung geben kann. Es soll gesellschaftliche Akteure inspirieren und die Öffentlichkeit mahnen, sich der eigenen Ansichten immer wieder aufs Neue bewusst zu werden.

Mein Dank gilt den Sachverständigen für ihre Lust am wissenschaftlichen Streit, an der konstruktiven Auseinandersetzung und an der unermüdlichen Suche nach einem guten Konsens. Ganz besonders danke ich der Vorsitzenden Frau Professor Dr. Christine Langenfeld für ihre steuernden Impulse und für ihre hervorragende öffentliche Wirkung sowie dem Team der Geschäftsstelle.



Rüdiger Frohn, Staatssekretär a. D.
Vorsitzender des Kuratoriums

Essen, im Februar 2014

Geleitwort



Im letzten Jahr hat sich die Gründung des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) zum fünften Mal geöhrt. In dieser kurzen Zeit ist es der Stiftungsinitiative SVR hervorragend gelungen, sich einen festen Platz in der wissenschaftlichen Politikberatung für Integration und Migration zu schaffen. Nun präsentiert der Rat zum fünften Mal sein Jahresgutachten. Dazu möchte ich ganz herzlich gratulieren. Dieses überzeugende Ergebnis gemeinschaftlicher interdisziplinärer Forschungsarbeit engagierter Wissenschaftler wird dem Anspruch gerecht, gesellschaftspolitische Wirkung zu entfalten.

Stiftungen werden in der Öffentlichkeit zunehmend als ein wichtiger Teil der sich stärker organisierenden und vernehmbaren artikulierenden Bürgergesellschaft wahrgenommen. Die beteiligten Stiftungen können deshalb die Kernbotschaften des Sachverständigenrats in die Gesellschaft hineinragen und die Umsetzung der Empfehlungen maßgeblich unterstützen. Die breite Trägerschaft des SVR durch eine Vielzahl privater Stiftungen setzt zugleich mehrere wichtige Zeichen. Die Arbeit des SVR ist durch die eigenen Aktivitäten der Stiftungen rückgekoppelt an die jeweiligen Gegebenheiten vor Ort und gewinnt dadurch zusätzliche Legitimation. Der Sachverständigenrat ist zu einem richtungweisenden Modell für Stiftungs Kooperationen geworden.

Seit der Gründung des Sachverständigenrats 2008 haben sich die Welt, Europa und Deutschland stark verändert. Von einem *Auswanderungsland* ist Deutschland nunmehr zu einem *Einwanderungsland* geworden, dem die OECD jüngst (2013) attestierte, dass es hinsichtlich der Zuwanderung von Fachkräften im Ländervergleich zu den liberalsten Staaten gehöre. Mit der Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie, der Einführung eines Punktesystems und der Öffnung des Arbeitsmarktes auch für Fachkräfte ohne akademischen Abschluss hat Deutschland einen rapiden Politikwechsel vollzogen. Nach vielen Jahren einer bestenfalls zögerlichen Haltung gegenüber Arbeitsmigration verfügt Deutschland auf der gesetzlichen Ebene seit August 2012 über im internationalen Vergleich liberale und offene Zuzugsmöglichkeiten im Bereich der Arbeitsmigration. Leider, und auch das arbeitet der Sachverständigenrat als wichtige Kernbotschaft sehr deutlich heraus, hat es sich im Ausland noch nicht herumgesprochen, dass Deutschlands Türen für Fachkräfte weit offen stehen, sodass der Andrang hoch qualifizierter Bewerber trotz intensiver Appelle der Wirtschaft bisher ausgeblieben ist. Es fehlt schlichtweg ein breit angelegtes Marketing für gute Politik. In diesem und einigen anderen Themenfeldern konkretisiert der Sachverständigenrat mit seinen Kernbotschaften den Handlungsbedarf für die kommenden Jahre. Ich wünsche diesem Gutachten eine große Resonanz im öffentlichen Raum, damit es praktisch relevante gestalterische Kraft entfalten kann.

Das Jahresgutachten ist ein Produkt gemeinschaftlicher Anstrengung. Zunächst danke ich allen Beteiligten im Sachverständigenrat und in der Geschäftsstelle, besonders der Vorsitzenden des SVR, Professor Dr. Christine Langenfeld, für ihre Leitung, ihre exzellenten wissenschaftlichen Impulse und ihr leidenschaftliches Engagement für die Wirkungsentfaltung des SVR in der Öffentlichkeit. Vor allem aber möchte ich Professor Dr. Bernhard Lorentz meinen ganz persönlichen Dank aussprechen, der während seiner Zeit als Geschäftsführer der Stiftung Mercator maßgeblichen Anteil am Erfolg des Sachverständigenrats hatte.

Dr. Wilhelm Krull
Generalsekretär der VolkswagenStiftung und
Vorstandsvorsitzender des Bundesverbandes deutscher Stiftungen

Hannover, im Februar 2014

Geleitwort



Der Sachverständigenrat zieht mit diesem fünften Gutachten Bilanz: Wie erfolgreich hat Deutschland die integrations- und migrationspolitischen Herausforderungen in den letzten Jahren bewältigt? Im Großen und Ganzen fällt das Urteil der Sachverständigen positiv aus; sie sehen aber weiterhin großen Handlungsbedarf. Die Zuwanderungssteuerung ist weitgehend liberalisiert und trägt nun endlich der Wirklichkeit Rechnung – unserem steigenden Bedarf an Fachkräften. Die neue Bundesregierung hat angekündigt, die widersinnige Optionspflicht abzuschaffen und die Mehrstaatigkeit für in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern endlich zu ermöglichen. Dies fordert der Sachverständigenrat schon seit Langem. Ich bin sicher, dass seine Vorschläge dazu beitragen können, ein parteiübergreifendes Einvernehmen zu erreichen. Gleichwohl ist dies nur ein erster Schritt zu einem wirklich modernen Staatsangehörigkeitsrecht. In der Offenheit der Politik für die Empfehlungen des Sachverständigenrats zeigt sich dessen hohes Ansehen als verlässlicher Lieferant sachlicher Informationen und pragmatischer Lösungsvorschläge und die Effektivität seiner Öffentlichkeitsarbeit im politischen Raum. Durch fundierte Bestandsaufnahmen, Entwicklungsanalysen und Bewertungen ist es gelungen, die Gutachten und Stellungnahmen des Sachverständigenrats in der deutschen Integrations- und Migrationspolitik wirkungsvoll zu positionieren.

Die Stiftung Mercator begrüßt es, dass das diesjährige Gutachten der religiös-kulturellen Pluralität in Deutschland zum ersten Mal ein Kapitel widmet und darin auch die ersten zaghaften Schritte in Richtung institutionelle Gleichstellung des Islam bewertet. Damit gibt der SVR wichtige Impulse für die überfällige öffentliche Debatte über dieses Thema. Die Frage der Institutionalisierung des Islam sollten wir als Anlass nutzen, uns über grundsätzliche Vorstellungen des Zusammenlebens in einer religiös und kulturell pluralen Gesellschaft zu verständigen.

Eine der wichtigsten Bedingungen für ein erfolgreiches Gelingen von Integration ist für die Stiftung Mercator die chancengleiche Teilhabe an Bildung. Ausgewogen und differenziert beleuchtet der Sachverständigenrat die Fortschritte in diesem Bereich. Trotz zahlreicher Reformen bestehen die großen bildungspolitischen Herausforderungen der Integration fort: Kinder mit Migrationshintergrund sind nach wie vor benachteiligt und schaffen deshalb viel seltener den erfolgreichen Einstieg in den Arbeitsmarkt. Das Grundproblem einer mangelnden Durchlässigkeit des Bildungssystems hat sich in den letzten Jahren kaum verringert. Hier liegt noch viel Arbeit vor uns.

Ich wünsche mir, dass die Ergebnisse des Gutachtens breit und konstruktiv diskutiert und seine fundierten Vorschläge von der Politik aufgegriffen werden.

Dem Dank von Rüdiger Frohn an die Sachverständigen und ihre Vorsitzende schließe ich mich gern an. Die Erarbeitung des Jahresgutachtens ist ohne die kompetente und professionelle Unterstützung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht denkbar. Hierfür danke ich dem Team unter Leitung von Rolf-Dieter Schnelle, der während der Elternzeit von Dr. Gunilla Fincke die Geschäftsführung übernommen hat. Die treibende Kraft der wissenschaftlichen Analyse ist zweifelsohne Dr. Holger Kolb, Leiter der Stabsstelle Jahresgutachten, dem mein besonderer Dank gilt – wie auch Martin Weinmann, der ihn während seiner mehrmonatigen Elternzeit bestens vertreten hat.



Michael Schwarz
Mitglied der Geschäftsleitung der Stiftung Mercator

Essen, im Februar 2014

Vorwort

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) legt in diesem Jahr sein fünftes Gutachten vor. Die vergangenen fünf Jahre haben, wie die Jahre um die Jahrtausendwende, migrations- und integrationspolitisch tiefgreifende Veränderungen gebracht. Binnen kurzer Zeit hat Deutschland nicht nur die Rückkehr von einem „Migrationsland in der statistischen Mitte zwischen Ein- und Auswanderungsland“ (so die Bestandsaufnahme im Migrationsland-Gutachten 2011) zum wichtigsten Einwanderungsland in Europa geschafft, sondern auch sein Selbstverständnis verändert. Die Politik setzte integrationspolitische Impulse (Anerkennungsgesetz, Integrationskurse, Willkommenskultur), die noch vor wenigen Jahren undenkbar waren. Die Kernbotschaft lautet heute: Deutschland ist ein Einwanderungsland. Die Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft ist eine zentrale Aufgabe, die von Politik und Gesellschaft mit ganzer Kraft angegangen werden muss. Eine Zuwanderungspolitik, die den Interessen des Landes entspricht und zugleich ihre humanitären Verpflichtungen mit Entschlossenheit wahrnimmt, und eine Integrationspolitik, die immer mehr als Teil einer integrativen Gesellschaftspolitik verstanden wird, tragen maßgeblich zur Zukunftsfähigkeit Deutschlands bei. Migrations- und Integrationspolitik sind von der Peripherie ins Zentrum der politischen Agenda gerückt.

Der Weg dorthin war weit. Begonnen hat alles mit der ‚Gastarbeiterzuwanderung‘, die entgegen der ursprünglichen Absicht aller drei Beteiligten (der Herkunfts-, der Aufnahmeländer und der Zuwanderer selbst) zu einer dauerhaften Einwanderung geworden ist. Die in den 1960er Jahren dringend benötigten Arbeitskräfte, die als ‚Gastarbeiter‘ kamen und dann blieben, waren überwiegend niedrig qualifiziert. Das Ende des permanenten Wirtschaftswachstums und der Wandel am Arbeitsmarkt trafen sie zuerst, mit allen Folgeproblemen für die Integration auch der nachfolgenden Generationen – auch deswegen, weil die deutsche Politik sich der Einsicht in die Notwendigkeit einer proaktiven Integrationspolitik über Jahrzehnte hinweg verweigerte. ‚Deutschland ist kein Einwanderungsland‘ lautete der Slogan. Dabei wurden jedoch die Millionen von Menschen ignoriert, die über Jahrzehnte nach Deutschland gekommen und hier sesshaft geworden waren und deren Integration und Teilhabe ein

vorrangiges Anliegen von Politik und Gesellschaft hätte sein müssen. Im Sinne dieser Herausforderung war und ist Deutschland ein Einwanderungsland, und das bereits seit Jahrzehnten. Erst seit Kurzem reiht sich Deutschland unter diejenigen Einwanderungsländer ein, die die Zuwanderung von Arbeitskräften entsprechend ihren demografischen und ökonomischen Bedürfnissen steuern. Verantwortlich hierfür ist die grundlegende Reform der Regelungen zur Arbeitsmigration und die damit verbundene Öffnung des Arbeitsmarktes für qualifizierte Arbeitskräfte.

Zentrales Anliegen einer an Humanität und Menschenrechten orientierten Gesellschaft muss allerdings auch die Hilfe für jene Menschen sein, die aus Furcht vor Verfolgung oder anderen existenziellen Notlagen Zuflucht in Deutschland suchen. Die Vollendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die darin vereinbarten Standards nicht überall in der Europäischen Union eingehalten werden und Flüchtlinge nicht überall jenen Schutz erhalten, den sie benötigen. Deutschland, aber auch die EU-Länder insgesamt tragen hier eine besondere Verantwortung, der sie sich stärker als bisher stellen müssen.

In den Themenbereichen Migration und Integration setzten die Jahresgutachten bisher wechselnde Schwerpunkte: Das erste Gutachten „Einwanderungsgesellschaft 2010“ beschrieb auf breiter empirischer Basis Integration und Integrationspolitik in Deutschland. Begleitet wurde das Gutachten durch das SVR-Integrationsbarometer, mit dem erstmals erhoben wurde, wie beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft, also Mehrheits- und Zuwandererbevölkerung, Integration und die Integrationspolitik subjektiv bewerten. Jahresgutachten wie Integrationsbarometer widerlegten die in der Öffentlichkeit verbreitete Fehleinschätzung, dass die Integration in Deutschland gescheitert sei.

Im zweiten Gutachten „Migrationsland 2011“ wurde die Zu- und Abwanderung nach und aus Deutschland analysiert und die deutsche Migrationspolitik vor europäischem und internationalem Hintergrund bewertet. Auf der Basis der Analyse der damaligen Wanderungsverhältnisse wies der SVR auf die Defizite der deutschen Zuwanderungssteuerung hin und forderte vor allem, die Zuwanderungsregelungen für hoch qualifizierte Zuwanderer zu liberalisieren und die

Bleibeoptionen für Absolventen deutscher Universitäten zu verbessern; beides ist mittlerweile umgesetzt worden.

Das Jahresgutachten 2012 „Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen“ wendete sich wieder einem Integrationsthema zu. Im Mittelpunkt stand das Zusammenwirken der verschiedenen staatlichen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – im Politikfeld Integration. Stärken und Schwächen des föderalen Systems wurden aufgezeigt und Vorschläge gemacht, um zentralen Problemen abzuwehren. Bezüglich der Frage nach integrationspolitischen Handlungsspielräumen der Kommunen angesichts der föderalen Aufgabenverteilung wurde deutlich, wie unterschiedlich die Integrationsverhältnisse vor Ort sind – nicht zuletzt aufgrund der jeweiligen wirtschaftlichen und soziodemografischen Rahmenbedingungen.

Das vierte Jahresgutachten 2013 „Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland“ beschäftigte sich mit dem Migrationsraum Europäische Union. Nachdem in den bisherigen Gutachten vor allem die Migration von Drittstaatsangehörigen im Zentrum stand, wandte sich der SVR nun den Wanderungsverhältnissen innerhalb der EU und besonders ihren Auswirkungen auf Deutschland zu. Aus deutscher Sicht sind diese Binnenwanderungen von zentraler Bedeutung, denn die EU ist mittlerweile zum wichtigsten Herkunftsraum geworden, gerade für gut qualifizierte Arbeitskräfte. Schließlich kommen mittlerweile zwei Drittel aller (nichtdeutschen) Zuwanderer aus einem anderen EU-Staat. Die Trendumkehr von einem Land mit zeitweise negativer Wanderungsbilanz, einer geringen Zuwanderung von Hochqualifizierten und anhaltend hoher Abwanderung zu einem wichtigen Zuwanderungsland mit gesteigerter Attraktivität für hoch qualifizierte Fachkräfte ist auch eine Folge der EU-Binnenmigration. Wie auch das Migrationsbarometer 2013 gezeigt hat, ist Europa im täglichen Leben der Menschen angekommen. Die Aufgabe der Zukunft liegt in einer weiteren Stärkung des Mobilitätsraums EU und im weiteren Abbau von bestehenden Hindernissen, denn von einem perfekten Wanderungsraum ist Europa noch weit entfernt.

Ebenso wie das Europa-Gutachten befasst sich auch das fünfte Jahresgutachten „Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland“ sowohl mit Integrations- als auch mit Migrationsfragen. Vor allem im Bereich der Migrationspolitik zeigt sich eine erhebliche Dynamik, die sich allerdings nach Motivgruppen unterscheidet. Während im Bereich der Arbeitsmigration sogar von einem rapiden Politikwechsel gesprochen werden kann und auch im Bereich der Flucht- und Asylzuwanderung – vor allem durch die Vollendung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und die Rechtsprechung nationaler und europäischer Gerichte – sowohl der Zugang nach Deutschland als auch die Rechte in Deutschland lebender Flüchtlinge verbessert wurden, sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Familienmigration weitgehend konstant geblieben.

Daneben rückt das Gutachten die Aufgabe der Integration der bereits in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund in den Fokus. Integration ist eine klassische staatliche Querschnittsaufgabe und stellt kein separates, von anderen Bereichen klar abgrenzbares Politikfeld dar. Integrationspolitik muss vor allem versuchen, die Bedingungen für chancengleiche Teilhabe von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu verbessern.

Die strukturelle Anlage von Integration als Querschnittsaufgabe hat zum einen Konsequenzen für die institutionelle Verankerung von Integrationspolitik und konkret die Frage nach der – im Ergebnis zu verneinenden – Sinnhaftigkeit eines eigenen Bundesintegrationsministeriums. Zum anderen erfordert ein Rückblick auf die Integrationspolitik der letzten Jahre nicht nur die Analyse spezifischer, exklusiv für Personen mit Migrationshintergrund bereitgestellter Maßnahmen z. B. zur Sprach- und Integrationsförderung, zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen und im Bereich der Einbürgerung, sondern eben auch eine Bewertung der integrationspolitischen (Neben-)Wirkungen allgemeiner Maßnahmen, die Personen mit und ohne Migrationshintergrund gleichermaßen betreffen. Das Gutachten betrachtet hier die integrationspolitischen Folgen der Reformen der letzten Zeit im Bereich von Familie und Bildung sowie die Auswirkungen der Agenda 2010.

Integrationspolitisch fällt das Gutachten ein weitaus ambivalenteres Urteil als im Bereich der Migrationspolitik. Zwar zeigen wichtige Indikatoren (vor allem im Bereich der Arbeitsmarktpartizipation) in die richtige Richtung. Von einer gleichberechtigten Teilhabe an zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens – so die Definition von Integration des SVR – ist Deutschland aber noch weit entfernt. Dies gilt vor allem für den Bereich der Bildung. Auch wenn verschiedene Untersuchungen wie PISA, IGLU und TIMSS auf einen Aufholprozess von Schülern mit Migrationshintergrund hindeuten, bleibt dieser Bereich die zentrale integrationspolitische Baustelle.

Das für das SVR-Jahresgutachten erneut durchgeführte Integrationsbarometer zeigt, dass das Integrationsklima in der Einwanderungsgesellschaft weitgehend geblieben ist; wie in den Vorjahren misst das SVR-Integrationsbarometer 2014 ein pragmatisch-positives Integrationsklima im Land. Gleichzeitig zeigt die Befragung aber auch auf, dass Diskriminierungserfahrungen und Vorbehalte gegen bestimmte Gruppen keine Einzelfälle sind. Diese im SVR-Integrationsbarometer deutlich werdende Ambivalenz zeigt, dass trotz eines weitgehend problemlosen Zusammenlebens in der Einwanderungsgesellschaft zum Teil durchaus problematische Haltungen gegenüber einzelnen Bevölkerungsgruppen bestehen, die nicht bagatellisiert werden dürfen und entschlossen bekämpft werden müssen.

Das Jahresgutachten 2014 richtet sich wie alle bisherigen Gutachten an eine breite Öffentlichkeit: Neben der Fachwelt aus Politik und Verwaltung, Verbänden und Wissenschaft gehören zum Adressatenkreis des SVR ins-

besondere die Medien als Multiplikatoren. Mit Blick darauf bemüht sich das Jahresgutachten in der Darstellung darum, wissenschaftliche Sachverhalte zugleich hinreichend differenziert und trotzdem verständlich darzustellen. Eine detaillierte Gliederung soll auch dem eiligen Leser schnelle Orientierung bieten.

Im Namen aller Sachverständigen danke ich den Gesellschaftern und den Stiftungen, die unsere Arbeit tragen, vertreten durch den Vorsitzenden des Stiftungskuratoriums, Herrn Staatssekretär a. D. Rüdiger Frohn, für ihr Vertrauen in den Erfolg dieser einzigartigen Institution. Für uns ist dieses Vertrauen Verpflichtung, die Arbeit des Sachverständigenrats auch in Zukunft mit Kraft und Engagement voranzubringen und die bisherige Erfolgsgeschichte fortzusetzen und weiter auszubauen. Aus dem Kreis der Stiftungen selbst danke ich besonders dem Generalsekretär der VolkswagenStiftung, Herrn Dr. Wilhelm Krull, sowie Herrn Prof. Dr. Bernhard Lorentz, dem vormaligen Vorsitzenden der Geschäftsführung der Stiftung Mercator, für die nachhaltige Unterstützung.

Dem Geschäftsführer des SVR, Herrn Rolf-Dieter Schnelle, danke ich für die vertrauensvolle Zusammenarbeit. Er hat die Stafette der Geschäftsführung für ein Jahr von Frau Dr. Gunilla Fincke übernommen, die in Elternzeit ist. Herrn Dr. Holger Kolb, dem Leiter der Stabsstelle Jahresgutachten, sage ich besonderen Dank für das qualifizierte und kritische Engagement, für die zahlreichen guten Gespräche, für Leistungsbereitschaft und Einsatzfreude bei der gemeinsamen Erarbeitung des Jahresgutachtens. Seine konzeptionelle Arbeit war auch für dieses Jahresgutachten von zentraler Bedeutung. Mein Dank gilt auch dem stellvertretenden Leiter der Stabsstelle Martin Weinmann und den wissenschaftlichen Mitarbeitern Marcus Engler, Simon Morris-Lange, Caroline Schultz und Alex Wittlif, die an der Erstellung des Jahresgutachtens beteiligt waren, sowie Dr. Esther Weizsäcker als freier Mitarbeiterin, Frau Sabine Schwebel, die die redaktionelle Erstellung begleitet hat, und Frau Dorothee Winden, die für die Kommunikation zuständig ist, sowie allen anderen Mitarbeitern der Geschäftsstelle, ohne die die Arbeit des Sachverständigenrats nicht gelingen könnte.

Den Mitgliedern des Sachverständigenrats danke ich für die intensive und überaus kollegiale Kooperation, ohne die der Erfolg eines solchen Projekts nicht möglich wäre. Ein Gremium, das aus hoch qualifizierten Wissenschaftlern der unterschiedlichsten Disziplinen besteht, lebt vom interdisziplinären Diskurs, von Sicherheit in der eigenen und Offenheit für die andere Disziplin und schließlich von der Bereitschaft zum Kompromiss. Die Arbeit im SVR ist für mich, aber auch für die anderen Sachverständigen eine besondere Bereicherung. Ich danke den Sachverständigen für das Vertrauen, das sie in meine Leitung und öffentliche Vertretung des Sachverständigenrats gesetzt haben. Alle Ergebnisse des Rates sind freilich gemeinsam erarbeitet,

sie sind das Ergebnis intensiver Zusammenarbeit und auch der einen oder anderen kontroversen Debatte. Mein besonderer Dank gilt meinem Stellvertreter Prof. Dr. Ludger Pries für die ausgesprochen angenehme und anregende Kooperation und Prof. Dr. Heinz Faßmann, der auch bei diesem Gutachten thematisch federführend war und bei dessen Schlussbearbeitung so entscheidend mitgewirkt hat. Die Verantwortung für das Gutachten liegt beim Sachverständigenrat insgesamt. Die Verantwortung für die Schlussbearbeitung trägt die Vorsitzende.

Das Gutachten 2014 des Sachverständigenrats zeigt: Deutschland ist migrations- und integrationspolitisch auf einem guten Weg. Die Herausforderungen sind freilich weiterhin groß. Dies gilt besonders für den Bereich Bildung, in dem trotz einiger Fortschritte in der letzten Zeit weiter dringender Handlungsbedarf besteht. Schule ist immer noch nicht genug darauf ausgerichtet, soziale Unterschiede zu kompensieren und nicht noch zu verstärken. Der SVR fordert die Politik auf, den Bereich von Migration und Integration als Aufgabe mit hoher Priorität zu erkennen und die anstehenden Herausforderungen – im Dialog mit der Bevölkerung – mit Zuversicht und Entschlossenheit anzugehen.



Prof. Dr. Christine Langenfeld
Vorsitzende des Sachverständigenrats
deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Berlin, im Februar 2014

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze

Neun Kernbotschaften	15
----------------------------	----

SVR-Integrationsbarometer

Zusammenfassung	23
1. Integrationsklima-Index 2014: Integrationsklima in Deutschland weiterhin stabil	25
1.1 Das Integrationsklima: anhaltend freundlich	25
1.2 Einflüsse auf die Einschätzung des Integrationsklimas	26
1.3 Teilbereiche: Erfahrung, Norm, Einstellung und Verhalten	28
2. Zusammenleben in der Einwanderungsgesellschaft	31
2.1 Interkulturelle Öffnung: Handlungsbedarf für Politik und Gesellschaft	31
2.2 Diskriminierung: nur ein Problem für einzelne Herkunftsgruppen?	32
2.3 Religion und Kultur: prinzipielle Offenheit und skeptische Vorbehalte	34
2.4 Einschätzungen zur Migrations- und Asylpolitik	40
3. Folgerungen für Integrationspolitik und Integrationspraxis	42

A Migration und Migrationspolitik

A.1 Deutschlands Rückkehr als Einwanderungsland	45
A.1.1 Zuwanderung von Arbeitskräften: Deutschland als Magnet für qualifizierte Zuwanderer	45
A.1.2 Zuwanderung von Flüchtlingen: Deutschland als wichtiges Aufnahmeland	53
A.1.3 Zuwanderung von Familienangehörigen: Bedeutungsverlust und Wechsel der Zuwanderungsmuster	60
A.1.4 Irreguläre Zuwanderung: ein überschätztes Phänomen?	65
A.2 Weichenstellungen in der Migrationspolitik	70
A.2.1 Die institutionelle Verankerung von Migrationspolitik: das BMWi als möglicher Akteur	70
A.2.2 Arbeitsmigrationspolitik: vom ‚Außensteiter‘ zum ‚Musterschüler‘	72
A.2.3 Asyl- und Fluchtmigrationspolitik: das GEAS als Schritt in die richtige Richtung	79
A.2.4 Familienmigrationspolitik: eine allgemeine Härtefallklausel als sinnvolle Ergänzung	90

B Integration und Integrationspolitik

B.1 Der weite Weg zu Integration als chancengleicher Teilhabe	97
B.1.1 Bildung: (kaum) Fortschritte auf der ‚Baustelle Bildung‘	97
B.1.2 Arbeitsmarkt: verbesserte Teilhabe auch für Zuwanderer	109
B.1.3 Politik und Selbstorganisation: ausbaufähige Möglichkeiten zur Schaffung von Sozialkapital	116
B.1.4 Religiös-kulturelle Pluralität: Offenheit des deutschen Religionsverfassungsrechts	125
B.2 Fortschritte und Stillstand im Integrationsland Deutschland	135
B.2.1 Die institutionelle Verankerung von Integrationspolitik: Aufwertung durch Neuordnung	135
B.2.2 Integrationspolitik in Form spezifischer Maßnahmen	138
B.2.3 Integrationspolitik in Form allgemeiner Maßnahmen	152
Rück- und Ausblick	161

Anhang I: Verzeichnisse

Abbildungen	169
Tabellen	170
Info-Boxen	171
Abkürzungen	172
Literatur	174

Anhang II: Der Sachverständigenrat

Die Stiftungsinitiative	193
Die Mitglieder des Sachverständigenrats	194
Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle	196
Die beteiligten Stiftungen	198

Impressum	200
-----------------	-----

Das Wichtigste in Kürze

Neun Kernbotschaften

Ein Rückblick auf die vergangenen fünf Jahre und ein Ausblick auf die zukünftig zu meistern den migrations- und integrationspolitischen Herausforderungen sind die beiden zentralen Aspekte des SVR-Jahresgutachtens 2014. Die Kernbotschaften ziehen zunächst Bilanz, bevor darauf aufbauend migrations- und integrationspolitische Fragen benannt werden, in denen weiterhin teilweise gravierender politischer Handlungsbedarf besteht.

Kernbotschaft 1:

Fortschritte erzielt: die rechtlichen Rahmenbedingungen der Arbeitsmigration

Deutschland hat begonnen, Einwanderung aktiv zu steuern – nach einer jahrzehntelangen der statistischen Realität zuwiderlaufenden Selbstversicherung, kein Einwanderungsland zu sein. Nachdem das Zuwanderungsgesetz von 2005 als erster Schritt einer aktiven Zuwanderungspolitik wichtige Grundlagen geschaffen hatte, haben Gesetzgeber und Politik in den letzten fünf Jahren weitere und durchaus auch mutige Schritte unternommen.

Mit der Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie, der Einführung eines kleinen Punktesystems und der Öffnung des Arbeitsmarktes auch für Fachkräfte ohne akademischen Abschluss hat Deutschland einen rapiden Politikwechsel von Einwanderungsabwehr zu Einwanderungswerbung vollzogen. Nach vielen Jahren einer bestenfalls zögerlichen Haltung gegenüber Arbeitsmigration verfügt Deutschland in diesem Bereich seit August 2012 auf der gesetzlichen Ebene über Zuzugsmöglichkeiten, die im internationalen Vergleich liberal und offen sind.

Auch aus diesem Grund können erhobene Forderungen nach einem weiteren und grundsätzlichen Aus- und Umbau der rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Arbeitsmigration nicht überzeugen. Ein zusätzlicher neuer Kanal neben der europarechtlich vorgeschriebenen Blue Card würde das in den letzten Jahren mühsam entbürokratisierte Instrumentarium wieder verkomplizieren. Der Ruf nach einem Punktesystem ‚wie in Kanada‘ verkennt zudem, dass gerade dort derzeit die Nachteile einer Steuerung diskutiert werden, die nicht hinreichend an den nationalen Arbeitsmarkt rückgekoppelt ist, und im reformierten kanadischen Punktesystem die Erdung am Arbeitsmarkt (wieder) eine wichtige Rolle spielt.

Notwendig ist nicht ein grundsätzlicher Aus- und Umbau der rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Arbeitsmigration, sondern eine ansprechende Verpackung für einen guten Inhalt. Deutschland fehlt ein Zuwanderungsmarketing, das attraktive Zuwanderungsmöglichkeiten auch so darstellt und nicht ‚unter dem Ladentisch‘ versteckt. Ob ein neu geschaffenes Dach für die unterschiedlichen Möglichkeiten der Zuwanderung – analog zur Rot-Weiß-Rot-Karte in Österreich – Schwarz-Rot-Gold-Karte heißt oder anders, ist nicht der entscheidende Punkt. Wesentlich ist vielmehr, dass die Verpackung merkbar und außenwirksam zur Erhöhung der Attraktivität Deutschlands für Zuwanderer beiträgt. Dazu kommt, dass sich Botschaften, Konsulate oder Außenhandelskammern im Wettbewerb um hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige noch nicht hinreichend als Werbeträger für Deutschland verstehen. Der SVR fordert daher die Bundesregierung auf, ein an bestehende und gelungene Ansätze (wie die Plattform www.make-it-in-germany.com) anknüpfendes zuwanderungspolitisches Kommunikationskonzept zu entwerfen und umzusetzen.

Darüber hinaus gilt es aber eines grundsätzlich zu beachten: Einwanderung, insbesondere qualifizierte Einwanderung, kann nur dann dauerhaft gelingen, wenn der Paradigmenwechsel von Migrationsabwehr zu Migrationsanwerbung politisch glaubhaft vermittelt wird. Deutschland muss sich selbstbewusst und offensiv als Einwanderungsland bekennen. Und dazu bedarf es mehr als einer Homepage, einer neuen Verpackung des rechtlichen Instrumentariums und einzelner öffentlicher Statements. Bürokratische Hürden in den Ausländerbehörden vor Ort, reflexartige Rufe nach Abschottung, wenn grenzüberschreitende Mobilität zu gesellschaftspolitischen Problemsituationen führt, und fremdenfeindliche Attitüden bei vergleichsweise nichtigen Anlässen können das Bild des freundlichen Deutschlands rasch wieder zunichtemachen.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A. 1.1, A. 2.2.)

Kernbotschaft 2:**Europäischer Wanderungsraum und nationalstaatliche Sozialsysteme: Widersprüche klären**

Die Europäische Union hat im Zuge des Erweiterungsprozesses immer wieder ein doppeltes Mobilitätsversprechen abgegeben: ungehinderte räumliche Mobilität über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg und soziale Mobilität innerhalb der Mitgliedstaaten durch Steigerung von Einkommen und Wohlstand. Darüber hinaus soll die räumliche Mobilität die Allokationsfähigkeit der miteinander gekoppelten nationalen Arbeitsmärkte verbessern und zu einem Wohlstandsgewinn für alle Marktteilnehmer führen. Verlassen Arbeitslose ihre nationalen Arbeitsmärkte und ziehen für kürzer oder länger dorthin, wo sie benötigt werden, dann profitieren davon alle: die Arbeitsmärkte in den Herkunftsregionen durch eine Verringerung des Arbeitskräfteangebots, die Arbeitsmärkte in den Zielregionen durch eine Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und die europäischen Binnenmigranten selbst durch ein nicht alimentiertes Einkommen.

Im Bauplan der EU niemals vorgesehen war jedoch Binnenmobilität zur Verbesserung individueller Sozialtransfers. Im Zentrum des europäischen Mobilitätsversprechens stand immer die marktvermittelte Erwerbsarbeit. Der EU-Beitritt von Staaten mit weit unterdurchschnittlicher Wirtschaftsleistung hat allerdings das soziale und wirtschaftliche Gefälle innerhalb der EU verschärft. Dadurch verstärken sich Asymmetrien im europäischen Wanderungsgeschehen, die zu einer ‚Sozialmigration‘ führen können. Auch wenn die ‚Wanderung in die Sozialsysteme‘ ein medial überschätztes Phänomen darstellt und gerade Deutschland von der EU-Freizügigkeit besonders in letzter Zeit nachhaltig profitiert, steht eine solche Entwicklung, insbesondere wenn sie sich weiter verstärken sollte, dennoch im Widerspruch zur ursprünglichen Idee der Freizügigkeit. Es ist dabei müßig, die Verursacher dieses Phänomens identifizieren zu wollen und dabei möglicherweise den nationalen Gerichten oder dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) die Verantwortung für diese Entwicklung zuzuschreiben. Tatsache ist jedenfalls, dass eine Binnenmobilität, die sich von der Erwerbsarbeit weitgehend löst und stattdessen maßgeblich durch die unterschiedlichen Niveaus der sozialen Sicherungssysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten strukturiert ist, an die Grenzen der Akzeptanz stößt, weil Beitragsleistung und Beitragsentnahme auf diese Weise voneinander entkoppelt werden. Die Bevölkerung in den Mitgliedstaaten akzeptiert es immer weniger, wenn Menschen kommen und ohne vorhergehende Beitragsleistung Anspruch auf Sozialtransfers erheben. Die europäische Solidarität ist eben nicht mit einer nationalstaatlichen zu vergleichen, und was als sozialer Ausgleich zwischen den Bundesländern akzeptiert wird, gilt nicht mehr zwischen den Mitgliedstaaten. Wer das nicht sieht, der missachtet die Stimmungslage fahrlässig und gefährdet damit die Akzeptanz und die Zukunft des europäischen Gesamtprojekts.

Daher müssen Wege gefunden werden, um mögliche Wanderungen in die Sozialsysteme zu unterbinden, die Entnahme von Sozialleistungen grundsätzlich an eine vorhergehende Beitragsleistung zu koppeln oder bei der Inanspruchnahme von Sozialleistungen das Herkunftslandprinzip anzuwenden. Der SVR mahnt jedenfalls an, die immanenten Widersprüche, die durch die Europäisierung eines zunehmend asymmetrischen Wanderungsraums und die gleichzeitige Beibehaltung der nationalstaatlichen Sozialsysteme auftreten, zu klären. Das muss im Grundsätzlichen erfolgen (etwa auch im Rahmen des unter Kernbotschaft 4 vorgeschlagenen Nationalen Aktionsplans Migration). Die Verantwortung dafür kann weder den Kommunen noch den Gerichten überlassen werden.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.2.2.)

Kernbotschaft 3:**An den Außengrenzen vergessen: die abgegebene Verantwortung für Flucht und Asyl**

Der Tod von mehreren hundert Flüchtlingen vor der italienischen Insel Lampedusa im Herbst 2013 hat die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik wieder zurück ins Licht der Öffentlichkeit gebracht. Wenige Wochen vor diesem tragischen Ereignis wurden auf europäischer Ebene die letzten Schritte zu einem seit Langem angestrebten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) getan. Das vom Europäischen Parlament beschlossene Paket besteht aus drei Richtlinien (Asylverfahrensrichtlinie, Qualifikationsrichtlinie, Aufnahme richtlinie) und zwei Verordnungen. Die Asylverfahrensrichtlinie regelt die verschiedenen Etappen des Asylverfahrens sowie die Rechte und Pflichten von Asylbewerbern, die Qualifikationsrichtlinie legt die Gründe für die Anerkennung des Anspruchs auf internationalen Schutz fest und die Aufnahme richtlinie definiert Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern, insbesondere deren Arbeitsmarktzugang, sowie Gründe für die Inhaftierung von Asylbewerbern. Gerade weil die EU eine Wertegemeinschaft ist, muss die Einhaltung dieser Standards von der Kommission und anderen europäischen Institutionen stärker als bislang beobachtet und durchgesetzt werden.

Die großen Themen bleiben aber ausgespart: Wie geht Europa mit den Flüchtlingen aus den Krisen- und Armutsregionen Afrikas und Asiens um? Wo bleibt die innereuropäische Solidarität, wenn es darum geht, die Lasten mit den Staaten zu teilen, die mit besonders hohen Flüchtlingszahlen konfrontiert und mit der Durchführung der Schutzverfahren und der Unterbringung der Flüchtlinge häufig überfordert sind? Die EU darf sich hier nicht allein auf die Verstärkung des Grenzschutzes zurückziehen. Es muss sichergestellt werden, dass Flüchtlinge nicht in Länder zurückgeschoben werden, wo flüchtlings- und menschenrechtliche Standards nicht eingehalten werden. Hier trägt die EU Verantwortung: Sie muss alles dafür tun, dass Schutzsuchende die Zuflucht finden, die sie benötigen.

Hinzutreten muss eine Bereitschaft innerhalb der EU, einen Teil der Verantwortung für die Bewältigung der Flüchtlingswanderung zu übernehmen. Von innereuropäischer Solidarität ist freilich bislang noch nicht viel zu sehen: Von *Burden Sharing* will keiner etwas wissen, solange er nicht selbst unmittelbar betroffen ist, sondern die anderen die Last übernehmen müssen. Darum muss ein verbindlicher Lastenverteilungsmechanismus entwickelt werden, der Staaten in konkreten Überforderungssituationen nicht nur finanziell und logistisch hilft, sondern auch dadurch, dass weniger betroffene Länder Flüchtlinge aufnehmen. Ergänzt werden muss das europäische Asylsystem zudem durch die Anwendung eines *Temporary Protected Status*, der Flüchtlingen aus Kriegsgebieten den Weg über das Asylverfahren erspart und ihnen unbürokratisch Schutz bietet. Zudem müssen Resettlement-Programme ausgeweitet und Mobilitätspartnerschaften vor allem mit Schwellenländern abgeschlossen werden, um migrations- und entwicklungspolitische Interessen zu verbinden.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.1.2, A.2.3.)

Kernbotschaft 4:

Migrationspolitik als gesellschaftspolitische Zukunftsaufgabe verstehen: der Nationale Aktionsplan Migration (NAM)

Trotz einer grundsätzlich positiven Gesamtbewertung, insbesondere der Arbeitsmigration, bleibt in der deutschen Politik ein migrationspolitisches Manko: Ein Dialog über eine zuwanderungspolitische Gesamtstrategie ist bislang noch nicht erfolgt. Zuwanderung wird bis dato immer noch isoliert unter den Gesichtspunkten des Arbeitsmarktes, der akademischen Ausbildung, des Rechts auf gemeinsames Familienleben oder des Schutzes vor Verfolgung gesehen. Das tatsächliche Wanderungsgeschehen hat sich aber weiter differenziert und umfasst einen zunehmenden Anteil nicht steuerbarer Zuwanderung (z. B. EU-Binnenmigration). Dazu kommt, dass Zuwanderung in einem Land mit schrumpfender und demografisch alternder Bevölkerung eine Zukunftsaufgabe darstellt, um ebenso die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu erhalten wie den Sozialstaat stabil abzufedern. Eine umfassende Politik ist notwendig, um die unterschiedlichen Ziele im Bereich der Zuwanderung in Einklang und die gesellschaftlichen Akteure an einen Tisch zu bringen. Ein Nationaler Aktionsplan Migration (NAM) sollte formuliert werden, der die etablierten (BMAS, BMI, BAMF) und die neuen migrationspolitischen Akteure (Universitäten, Großunternehmen etc.) zusammenbringt und eine migrationspolitische Gesamtstrategie für Deutschland erarbeitet. Neben dem politisch prominent diskutierten Fachkräftethema sollen auch andere, weniger im Zentrum stehende Migrationsaspekte (Migration Niedrigqualifizierter, Saisonarbeitsnehmermobilität, Studierendenmobilität, EU-Binnenmigration) diskutiert und aufeinander bezogen werden. Dies gilt auch für die mit

der EU-Erweiterung verbundenen Probleme der ‚Armutswanderung‘, die den nationalstaatlich organisierten Wohlfahrtsstaat sowie ausgewählte Kommunen in Deutschland vor neue Herausforderungen stellen. Soziale Probleme, die in Teilen der heutigen EU schon sehr lange existierten (wie die Marginalisierung und Diskriminierung der Roma), sind nun auch – allerdings in vergleichsweise kleiner ‚Dosis‘ – in Deutschland sichtbar. Im Rahmen eines NAM muss entsprechend die EU als doppeltes Mobilitätsversprechen herausgestellt werden: freie räumliche Mobilität und Wohlstandsverbesserung für alle als Kernelemente des europäischen Projekts.

Es ist an der Zeit, eine „Migrationspolitik aus einem Guss“ (SVR 2013) zu fordern, die auf qualifizierten Analysen zukünftiger Entwicklungen im Bereich Demografie, Ökonomie und Soziales basiert. Ein NAM soll und kann einen Beitrag zur Entwicklung einer solchen ganzheitlichen Migrationspolitik leisten. Er wäre damit auch die einwanderungs- und integrationspolitische Visitenkarte Deutschlands.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.2.2.)

Kernbotschaft 5:

Die letzten fünf Jahre: eine ambivalente integrationspolitische Bilanz

Integrationspolitisch bleibt die Bilanz der letzten fünf Jahre ambivalent. Zwar sind auch in diesem Bereich einige Verbesserungen erfolgt, etwa im Bereich der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen (dazu Teil C in SVR 2013) sowie dem der institutionellen Gleichstellung des Islam (s. auch Kernbotschaft 9), die von vielen schon lange angemahnt worden waren. Allerdings wurden in den letzten fünf Jahren auch zahlreiche integrationspolitische Chancen nicht genutzt – und die Vereinbarungen der neuen Regierungskoalition deuten nicht darauf hin, dass sich dies in dieser Legislaturperiode ändern wird.

Offensichtlich ist dies für den Bereich der institutionellen Verankerung der Integrationspolitik; die Forderung des SVR nach einer Verlagerung der integrationspolitischen Kompetenzen aus dem Bundesinnenministerium in ein anderes, weniger von Sicherheitsinteressen überlagertes Ministerium hat die Bundesregierung nicht aufgenommen. Der SVR hatte empfohlen, die Integrationspolitik in ein kompetenzstarkes Ressort (etwa das BMAS) zu verlagern, und zugleich von einem eigenen Integrationsministerium abgeraten. Auf diese Weise sollte dafür gesorgt werden, dass integrationspolitische Anliegen die Durchschlagskraft erhalten, die sie verdienen, sodass ihre Bedeutung als gesellschaftspolitische Querschnittsaufgabe in den Vordergrund tritt. Dass die Chance zur institutionellen Neuordnung nicht wahrgenommen wurde, wie im Übrigen auch die zur Stärkung des Bundes im Bereich der Bildungspolitik, etwa durch Aufhebung des Kooperationsverbots, wird sich in Zukunft nachteilig für eine nachhaltige Integrationspolitik auswirken.

Konzeptionell bewährt hat sich der vom SVR gewählte und in seinem ersten Jahresgutachten ausführlich dargestellte und klar definierte Begriff von Integration. Danach geht es um die Sicherung einer „möglichst chancengleichen Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“. Dadurch werden der ökonomische (Beschäftigung, Einkommen, Ausbildung etc.), der kulturelle (Sprache, Bildung, Religion, Traditionen etc.), der soziale (Nachbarschaft, Wohnen, Freundeskreis, Identifikation etc.) und der politische (bürgerschaftliches Engagement, Parteien, Verbände etc.) Bereich des gesellschaftlichen Lebens ins Zentrum der Analyse gerückt. Diese vier Dimensionen gesellschaftlicher Teilhabe hängen eng miteinander zusammen, sie können sich wechselseitig verstärken oder auch blockieren. Integration im Sinne möglichst chancengleicher Partizipation kann aber immer nur Zielsprache und Zieleröffnung, nie Ergebnisgarantie sein. Die Sicherung von Integration in diesem Sinne ist nicht nur eine staatliche, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, eine Aufgabe für jeden – und damit betrifft sie Personen ohne wie mit Migrationshintergrund.¹

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. B.1, B.2.1, B.2.2.)

Kernbotschaft 6:

„Baustelle Bildung“: wenig Fortschritte

Bildung ist Voraussetzung für eine möglichst umfangreiche Teilhabe an allen Kernbereichen der Gesellschaft. Mit Bezug auf aktuelle Studien zur Leistungsfähigkeit des Bildungssystems wird im SVR-Jahresgutachten 2014 ein dringender Bedarf an Bildungsreformen in der Einwanderungsgesellschaft begründet; dies betrifft vor allem die Durchlässigkeit des Schulsystems, die sich in den letzten fünf Jahren kaum erhöht hat, die individuelle Förderung von Schülern und die verbesserte Ausbildung von Lehrern im Umgang mit einer heterogenen Schülerschaft. Schule muss sich stärker darauf ausrichten, sozial bedingte Unterschiede in den Lernvoraussetzungen zu kompensieren und sie nicht noch zu verstärken. Zugegeben, es konnten Erfolge erreicht werden. So haben sich die Unterschiede der erworbenen Kompetenzen von Schülern ohne und mit Migrationshintergrund in den letzten Jahren etwas verringert. Der in internationalen Vergleichsuntersuchungen gemessene Leistungszuwachs von Schülern in Deutschland wurde sogar maßgeblich durch die Leistungsgewinne der Schüler mit Migrationshintergrund bewirkt. Auch haben die Kita-Besuchsquoten sowie der Gymnasial- und Hochschulbesuch von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in den vergangenen fünf Jahren zugenommen. Dennoch

sind weiterhin bedenkliche Entwicklungen zu beobachten, die wohl nur als Misserfolg zu bezeichnen sind:

Es ist besorgniserregend, dass immer noch zu viele Jugendliche ihre Schullaufbahn beenden, ohne einen Abschluss vorweisen zu können. Ebenso bedenklich ist die Tatsache, dass in Deutschland Daten der OECD zufolge mehr als 10 Prozent aller Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter zwischen 16 und 29 Jahren keine Berufsausbildung absolvieren, keiner Erwerbsarbeit nachgehen und sich auch keiner beruflichen Fortbildung unterziehen (*Not in Education, Employment or Training*; NEET). Damit sind mit hoher Wahrscheinlichkeit eine anschließende Arbeitslosigkeit, ein Leben in Abhängigkeit von Sozialtransfers und ein subjektives Gefühl von Desintegration und Nutzlosigkeit vorprogrammiert.

Ebenfalls als Alarmsignal und wohl auch als Ausweisbildungs- und integrationspolitischer Misserfolge zu sehen ist die Tatsache, dass Schüler mit zwei im Ausland geborenen Eltern trotz eines langsamen Aufholprozesses am Ende der Grundschule im Schnitt immer noch etwa ein Lernjahr hinter ihren Mitschülern ohne Migrationshintergrund zurückliegen. Ohne dabei die Bedeutung des sozioökonomischen Hintergrunds des Elternhauses als Erklärungsgröße zu ignorieren, kann hier von migrationsbedingten und erfolgshemmenden Effekten ausgegangen werden, die durch das Schulsystem nicht kompensiert werden.

Derzeit gibt es in Deutschland weder eine angemessene Vorbereitung aller Kinder auf die Schule noch einen konzeptionell abgestimmten Plan, wie Mehrsprachigkeit realisiert und gleichzeitig die Deutschkenntnisse verbessert werden können. Ganz im Gegenteil: Unterschiedliche Zuständigkeiten im Bereich der vorschulischen und der schulischen Qualifikation sorgen für politisches Geplänkel und gegenseitige Blockaden. Der SVR regt an, besonders die im Kindergarten startenden Sprachförderungsprogramme stärker mit der Sprachbildung in der Grundschule zu verzahnen. Er regt weiter eine Vereinheitlichung der Verfahren zur Ermittlung des Sprachförderbedarfs sowie einen Ausbau qualitativ hochwertiger Ganztagsangebote und an die Vielfalt der Schüler angepasste Bildungskonzepte an. Hier ist mehr denn je eine offensive Bildungspolitik gefragt.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. B.1.1, B.2.3.)

Kernbotschaft 7:

Verschenkte Chance: Perspektiven für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht

Die Regierungsparteien haben im Regierungsprogramm „Gemeinsam erfolgreich für Deutschland“ vereinbart, die

¹ Integration ist als politisches und wissenschaftliches Konzept in den letzten Jahren unter Druck geraten. Mit seinem dezidiert teilhabeorientierten Verständnis distanziert sich der SVR von einer als einseitige Anpassung einer Minderheit an eine Mehrheitsnorm verstandenen Integration. Der SVR hält an diesem allgemeinen Oberbegriff im Sinne eines ganzheitlichen und dynamischen Teilhabekonzepts fest; er erachtet weder seine Ersetzung (etwa durch den Inklusionsbegriff) noch seine Abschaffung (zugunsten einer allgemeinen Demokratieidee) für zielführend.

Optionspflicht für in Deutschland geborene *und* aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern abzuschaffen, ihnen die deutsche Staatsangehörigkeit zu geben und damit die doppelte (oder mehrfache) Staatsangehörigkeit zu akzeptieren. Im Falle von Einbürgerung halten sie allerdings weiterhin am Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit fest: Personen, die sich in Deutschland einbürgern lassen wollen, müssen weiterhin grundsätzlich die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes abgeben.

Einer der Kardinalfehler der Vereinbarung ist die aus dem Kompromiss resultierende Asymmetrie zwischen den Regeln zur Einbürgerung im Erwachsenenalter und dem Erwerb der Staatsangehörigkeit per Geburt (*ius soli*). Die geplante Neuregelung muss deshalb als missglückt angesehen werden. Denn ausgerechnet im Falle der vergleichsweise voraussetzungsreichen Einbürgerung, für die nicht nur ein gesichertes Einkommen und Deutschkenntnisse und damit ‚Integrationserfolge‘ nachzuweisen sind, sondern auch ein Einbürgerungstest bestanden werden muss, wird am Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit festgehalten, während im Bereich des *ius soli*-Erwerbs dieser Grundsatz für in Deutschland geborene *und* aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern fallengelassen wird.

Zudem wurde bereits im Rahmen der im Januar 2014 begonnenen Erarbeitung eines konkreten Gesetzesentwurfs deutlich, dass der in der Koalitionsvereinbarung gefundene Kompromiss nachhaltige Umsetzungsprobleme nach sich ziehen wird. Die Regelung, die doppelte Staatsangehörigkeit nur bei hier geborenen *und* aufgewachsenen Kindern zu akzeptieren, ist ein Einfallstor für Definitionsprobleme und Bürokratieaufbau. Problematisch dabei ist vor allem die Frage, wie sich das ‚Aufwachsen in Deutschland‘ nachweisen lässt.²

Insgesamt haben die Regierungsparteien mit diesem inhaltlich widersprüchlichen Kompromiss die Chance verpasst, über die begrüßenswerte (weitgehende) Abschaffung der Optionspflicht hinaus ein modernes und den Erfordernissen der Einwanderungsgesellschaft Rechnung tragendes Staatsangehörigkeitsgesetz zu entwickeln. Mit dem Modell einer doppelten Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt hatte der SVR im Vorfeld der Bundestagswahl ein entsprechendes Modell propagiert, das die Optionspflicht abschafft, Mehrstaatigkeit auch bei Einbürgerung ermöglicht und trotzdem die zeitlich unbegrenzte ‚Vererbung‘ der Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes sowie die Akkumulation von rechtlich problematischen Mehrfachstaatsangehörigkeiten verhindert hätte. Für Letzteres wären bilaterale Abkommen mit den Herkunftsländern erforderlich, um die automatische ‚Vererbung‘ der Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes an Zuwanderer, die bereits in der vierten oder fünften Generation in

Deutschland leben, im Sinne eines Generationenschnitts zu kappen.

Dieses Modell der doppelten Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt stellt weiterhin ein für die Einwanderungsgesellschaft besser passendes Instrument dar. Der SVR ist der Ansicht, dass dieses Modell einen Kompromiss zwischen dem Status quo und der generellen Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit bildet. Für die Übergangsgenerationen wird die doppelte Staatsangehörigkeit akzeptiert; für die folgenden Generationen, die außer Urlaubsreisen und Verwandtschaftsbesuchen oftmals keinerlei Beziehung mehr zum Herkunftsland ihrer Groß- und Urgroßeltern haben, wird die Verlagerung des realen Lebensmittelpunkts jedoch staatsangehörigkeitsrechtlich nachvollzogen. Gegenüber dem gefundenen Kompromiss, der zwar die Optionspflicht (weitgehend) abschafft, aber zwischen dem Erwerb über Einbürgerung und dem *ius soli*-Erwerb eine kaum nachvollziehbare Asymmetrie konstruiert, wäre das Modell eines Doppelpasses mit Generationenschnitt nicht nur rechtlich eleganter, sondern auch integrationspolitisch zielführender gewesen.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. B.1.3, B.2.2.)

Kernbotschaft 8:

Einstieg, Aufstieg, Qualifikationen nutzen: Integration durch Erwerbsarbeit

Ein weiterer Schwerpunkt einer konzeptionell abgestimmten Integration muss in einer besseren Arbeitsmarktintegration von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund liegen. Die OECD (2013) hat berechnet, dass das Bruttoinlandsprodukt um rund 0,4 Prozent steigen würde, wenn die Bevölkerung mit Migrationshintergrund die gleiche Erwerbsbeteiligung aufweisen würde wie die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Eine verbesserte Arbeitsmarktintegration ist daher von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung und trägt darüber hinaus wesentlich zum subjektiven Integrationsgefühl bei.

In diesem Bereich sind Fortschritte erzielt worden, nicht nur durch die arbeitsmarktpolitische Großreform im Rahmen der Agenda 2010, die auch für Personen mit Migrationshintergrund die Chancen auf Teilhabe am Arbeitsmarkt verbessert hat, sondern insbesondere durch die Verabschiedung eines überfälligen und vom SVR wiederholt angemahnten Anerkennungsgesetzes. Der SVR kritisiert die schleppende Verabschiedung der Landesenerkennungsgesetze in einzelnen Bundesländern und die mangelnden Kapazitäten für Nachqualifizierung. Ein Ausbau der Nachqualifizierung ist erforderlich, um das qualifikatorische Potenzial der zugewanderten Drittstaatsangehörigen nicht weiterhin brachliegen zu lassen. Zu lang war der

² Bei Redaktionsschluss dieses Gutachtens lag noch kein Gesetzesentwurf zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts vor.

Diplomingenieur als Taxifahrer Realität, die Geschichte der aus Sicht der Betroffenen als gescheitert anzusehenden Integration darf sich nicht wiederholen.

Darüber hinaus fordert der SVR Maßnahmen, die den Übergang von der Schule oder der dualen Ausbildung in den ersten Arbeitsmarkt verbessern. Dieser Übergang stellt für viele Jugendliche mit und – seltener – ohne Migrationshintergrund eine Sollbruchstelle in der Berufslaufbahn dar. Pauschalannahmen und Vorurteile der Personalverantwortlichen reichen aus, dass Jugendliche mit ausländisch klingenden Vor- und Familiennamen seltener zu Vorstellungsgesprächen eingeladen werden. Aufklärung ist notwendig, denn diskriminierendes Verhalten ist nicht nur moralisch nicht hinnehmbar, weil es die menschliche Integrität verletzt, es bewirkt auch volkswirtschaftliche Mehrausgaben. Darüber hinaus sollte den Jugendlichen durch *Role Models* und Integrationsbotschafter Mut gemacht werden: Erfolgreiche Karrieren und ein gelungener Übergang von der Ausbildung in den primären Arbeitsmarkt sind möglich.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. B.1.2, B.2.2, B.2.3.)

Kernbotschaft 9:

Schritte in die richtige Richtung: institutionelle Gleichstellung des Islam

Im Gegensatz zu laizistischen Ländern eröffnet das deutsche Religionsverfassungsrecht die Möglichkeit, Religion auch in den staatlichen Bereich des öffentlichen Lebens einzubeziehen, und erkennt damit das öffentliche Wirken von Religionsgemeinschaften an. Deutschland zeigt sich offen für die religiösen Überzeugungen seiner Bürger. Diese Offenheit besteht gegenüber allen Religionen gleichermaßen.

Angesichts der Präsenz des Islam als dritter großer Religionsgemeinschaft in Deutschland, die sich vor allem durch Zuwanderung etabliert hat, muss es Aufgabe der deutschen Politik und des deutschen Rechts sein, für eine institutionelle Gleichstellung zu sorgen. Religionen, die sich neu etablieren, müssen dieselben Möglichkeiten des öffentlichen Wirkens erhalten wie die seit jeher ansässigen Religionen, etwa die christlichen Kirchen oder die jüdische Gemeinschaft. Dies gilt grundsätzlich für alle anerkannten Religionsgemeinschaften, aber aufgrund der Zahl der Gläubigen besonders für den Islam. Mit der Etablierung islamischer Theologie an deutschen Hochschulen und der von den Bundesländern über verschiedene Modelle vorangetriebenen Einführung eines islamischen Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach wurden hier erste Erfolge erzielt.

Wichtige Schritte in Richtung einer institutionellen Gleichstellung des Islam sind damit unternommen worden; für eine umfassende Gleichstellung bleibt allerdings noch viel zu tun. Angesprochen und aufgefordert sind damit beide Seiten: Die islamischen Verbände (und andere Religionsgemeinschaften) müssen eigene Anstrengungen zur Gründung einer oder mehrerer islamischer Religionsgemeinschaften mit transparenten Strukturen unternehmen und auch ihre Bereitschaft weiter stärken, die Rolle von Religion im Allgemeinen und des Islam im Besonderen in der säkularen Welt – auch kritisch – zu reflektieren; die Politik muss ihren Teil beitragen, um die Muslime in ihrer ganzen Vielfalt hierbei zu unterstützen. Neben die Anstrengungen im institutionellen Bereich muss allerdings die entschlossene Bekämpfung von jeder Art von Gruppenfeindlichkeit, etwa in Form von Islamfeindlichkeit und Antisemitismus, sowie von religiösem Fundamentalismus und politischem Extremismus treten. Dies ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die von Politik und Zivilgesellschaft auf allen Ebenen mit Entschiedenheit angegangen werden muss.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. B.1.4.)

Schlussbemerkung:

Deutschland auf dem richtigen Weg

Deutschland ist migrations- und integrationspolitisch auf einem guten Weg. Eine Zuwanderung, die mit den Interessen des Landes übereinstimmt, und Integration, die immer mehr als Teil einer umfassenden, auf gleiche Teilhabechancen ausgerichteten Gesellschaftspolitik verstanden wird, tragen maßgeblich zur Zukunftsfähigkeit Deutschlands bei. Damit sind Migrations- und Integrationspolitik von der Peripherie in das Zentrum der politischen Agenda gerückt. Dort sollen sie auch bleiben und eine realistische Politik entfalten, fernab der denunziativen Hetze von rechts und einer idealistisch-naiven Realitätsnegation von links. Eine zukunftsorientierte Migrations- und Integrationspolitik muss sich an den gesamtgesellschaftlichen Interessen ausrichten und nicht gegen die Bevölkerung, sondern mit ihr entwickelt und realisiert werden. Sie muss die durch Einwanderung bewirkten Veränderungen als Teil der Realität begreifen und die damit verbundenen Probleme und Herausforderungen proaktiv und zugleich zuversichtlich angehen. Sie muss evidenzbasiert sein, sie muss von den Menschen verstanden werden und sie darf sich nicht durch Stimmungslagen aus dem Tritt bringen lassen. Nicht zuletzt gilt es, die parteipolitische Gebundenheit der Migrations- und Integrationspolitik zu überwinden und diese vordringlich als eine gesamtstaatliche Aufgabe zu begreifen.

SVR-Integrationsbarometer

Zusammenfassung

Politisch und rechtlich ist in den vergangenen Jahren viel angestoßen und umgesetzt worden für eine bessere Integration im Sinne chancengleicher Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Für das Integrationsklima in Deutschland lassen die integrationspolitischen Schlagzeilen der letzten fünf Jahre aber oft nichts Gutes annehmen: Die Integrationsdebatte in den Medien und häufig auch in der Politik orientiert sich an Defiziten, reproduziert Stereotype und konzentriert sich oft auf ausgesuchte Einzelfälle, die polemisch verallgemeinert werden. Positive Meldungen, etwa dass mehr Fachkräfte zuwandern, dass die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse verbessert wurde oder dass Integration vor Ort durchaus gelingt, finden vergleichsweise wenig Gehör – getreu dem medialen Grundsatz, dass vor allem schlechte Nachrichten gute Nachrichten sind.

Umso wichtiger ist es, dass der SVR mit dem Integrationsbarometer ein Instrumentarium entwickelt hat, mit dem sich das Integrationsklima in Deutschland objektiv und nachvollziehbar erfassen lässt (Info-Box 1). Das SVR-Integrationsbarometer 2014 zeigt, dass das Integrationsklima in der Einwanderungsgesellschaft weitgehend freundlich geblieben ist; auf der anderen Seite sind aber Diskriminierungserfahrungen und Vorbehalte gegen bestimmte Gruppen keine Einzelfälle.

(1) Das SVR-Integrationsbarometer 2014 zeigt ein generell pragmatisch-positives Integrationsklima im Land. Die Bevölkerung insgesamt bewertet den Stand der Integration eindeutig mit „gut“, zum Teil sogar etwas besser als in den Vorjahren. Tiefergehende Analysen der Umfrage machen jedoch deutlich, dass differenziert werden muss, um der Pluralität in der Gesellschaft gerecht zu werden. So variieren die Einschätzungen je nach soziodemografischem Hintergrund und Herkunftsgruppe: Im Schnitt schätzen Spät-/Aussiedler, EU27-Zuwanderer und Befragte aus dem „übrigen Europa“ wie auch aus der „übrigen Welt“ (Afrika, Asien, Australien und Amerika) das Integrationsklima optimistischer ein als Personen ohne Migrationshintergrund sowie Befragte mit dem Herkunftsland Türkei. Auch Bildung und Erwerbssituation spielen bei der Einschätzung eine Rolle: Personen mit

Abitur bewerten das Zusammenleben in Deutschland optimistischer als Befragte mit Hauptschulabschluss; Rentner, Teilzeitbeschäftigte und Erwerbslose sehen es negativer als Vollzeitberufstätige. Befragte in den Gebieten Berlin-Brandenburg und Halle-Leipzig schätzen das Integrationsklima ebenfalls signifikant schlechter ein als Befragte in der Region Rhein-Main, wo das Integrationsklima tendenziell am besten bewertet wird. Insgesamt gibt es in Deutschland jedoch keinen ausgeprägten ‚Integrationspessimismus‘, ganz im Gegenteil.

(2) Das Integrationsgeschehen wird in den meisten Teilbereichen tendenziell positiver als 2011 eingeschätzt. Der Berechnung des Integrationsklimas liegen die vier Teilbereiche Nachbarschaft, Arbeitsmarkt, soziale Beziehungen und Bildung zugrunde. Im Vergleich zum Erhebungsjahr 2011 zeigt sich, dass Personen mit und ohne Migrationshintergrund das Integrationsgeschehen im Jahr 2013 in den meisten Teilbereichen tendenziell positiver einschätzen. Allerdings beurteilen beide Gruppen das Integrationsklima im Bereich Bildung nach wie vor am schlechtesten, wengleich sich der Wert bei Personen ohne Migrationshintergrund leicht verbessert hat.

(3) Handlungsbedarf bei interkultureller Öffnung. Integrationspolitischen Handlungsbedarf sieht die Mehrheit der Bevölkerung darin, dass sich die Gesellschaft interkulturell weiter öffnen muss. Personen mit und ohne Migrationshintergrund sind mit deutlicher Mehrheit der Ansicht, dass Zuwanderer im Bildungsbereich, im öffentlichen Dienst und auch in der Politik nicht ausreichend vertreten sind. Entsprechend sagt eine deutliche Mehrheit der Befragten, dass mehr Zuwanderer als Lehrer, Mitarbeiter in öffentlichen Behörden, Polizisten und Richter eingestellt werden sollten und auch mehr Abgeordnete mit Migrationshintergrund im Deutschen Bundestag vertreten sein sollten.

(4) Diskriminierungserfahrungen trotz allgemein positiven Integrationsklimas. Auch wenn das Integrationsklima insgesamt positiv bewertet wird, kann und soll

Info-Box 1 Methodische Anmerkungen zum SVR-Integrationsbarometer

Das SVR-Integrationsbarometer misst das Integrationsklima in der Einwanderungsgesellschaft. Dazu werden Menschen sowohl mit als auch ohne Migrationshintergrund befragt. Die Befragung für das Integrationsbarometer 2014 wurde im Sommer 2013 in den fünf Großregionen Rhein-Ruhr, Stuttgart, Rhein-Main, Berlin-Brandenburg und Halle-Leipzig durchgeführt. Dabei handelt es sich um Ballungsräume, in denen das Zusammenleben von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Alltag eine große Rolle spielt.

Um der Pluralität im Migrationsland Deutschland Rechnung zu tragen, wurden Personen aus dem Herkunftsland Türkei, die Gruppe der Spät-/Aussiedler, Zuwanderer aus EU-Staaten, Personen aus europäischen Staaten, die nicht der Europäischen Union (EU) angehören, sowie Personen aus der „übrigen Welt“ (Afrika, Asien, Amerika und Australien) jeweils in vorher festgelegten Mindestanteilen befragt. Eine Angleichung an die tatsächlichen Bevölkerungsverhältnisse erfolgt über spezifische Gewichtungsfaktoren. Dadurch ist eine repräsentative und gesamthafte Auswertung möglich.

Insgesamt wurden für das Integrationsbarometer 5.659 Personen mit und ohne Migrationshintergrund befragt. Die Gesamtstichprobe setzt sich zu 74,7 Prozent aus Personen mit Migrationshintergrund und zu 25,3 Prozent aus Personen ohne Migrationshintergrund zusammen. 15,0 Prozent der Gesamtstichprobe gehören der Gruppe der Spät-/Aussiedler an, 17,5 Prozent der Herkunftslandgruppe EU27, 10,9 Prozent der Befragten haben einen türkischen Migrationshintergrund, 15,7 Prozent einen Migrationshintergrund eines europäischen Nicht-EU-Landes und 15,6 Prozent einen Migrationshintergrund eines anderen Drittstaats („übrige Welt“).

Die Befragung wurde telefonisch durchgeführt. Die verwendeten Telefonnummern entstammen dem Nummernpool des Arbeitskreises Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e. V. Die Nummern wurden zufällig ausgewählt, d. h. es handelt sich überwiegend um eine geschichtete Zufallsstichprobe. Ergänzend wurden insbesondere in den ostdeutschen Befragungsgebieten Rufnummern onomastisch (nach Namen) ausgewählt, um gezielt Personen mit Migrationshintergrund zu erreichen (9,7 % der Stichprobe).

Pro Haushalt wurde jeweils eine mindestens 16-jährige Person befragt, die zufällig nach dem Geburtsdatum ausgewählt wurde (*Last Birthday*-Verfahren). Zweisprachige Interviewer boten an, die Befragung anstatt auf Deutsch auf Russisch, Türkisch oder Englisch durchzuführen. Im Vorfeld wurde in einem kognitiven Pretest untersucht, ob die fremdsprachigen Versionen des Fragebogens verständlich waren. Anschließend wurden in einem quantitativen Pretest alle Fragebögen mit Personen mit und ohne Migrationshintergrund in allen fünf Befragungsregionen getestet. Die Befragung wurde von BIK Aschpurwis + Behrens GmbH durchgeführt.

dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Zusammenleben in der immer vielfältigeren Gesellschaft nicht in jeder Hinsicht rosig aussieht. So weist das Integrationsbarometer 2014 darauf hin, dass Menschen mit Migrationshintergrund im Alltag unterschiedliche Formen von Diskriminierung wahrnehmen. Schauplätze solcher Diskriminierungserfahrungen sind insbesondere Bildungsstätten, der Arbeits- und der Wohnungsmarkt. Insgesamt ist das Diskriminierungsniveau in Deutschland zwar nicht sehr hoch, dennoch berichten Menschen mit Migrationshintergrund signifikant häufiger von Diskriminierungserfahrungen als jene ohne Migrationshintergrund. Besonders Türkeistämmige sowie Befragte aus der „übrigen Welt“ fühlen sich auffallend häufig diskriminierend behandelt, während Befragte ohne Migrationshintergrund und jene aus einem EU-Mitgliedstaat sehr viel seltener über Diskriminierungserfahrungen berichten. Das weist darauf hin, dass Personen mit bestimmten äußeren Erscheinungsmerkmalen häufiger diskriminiert werden.

(5) **Kulturelle und religiöse Vielfalt: Ambivalenz von Pragmatismus und Skepsis.** Das SVR-Integrationsbarometer 2014 untersucht auch erstmals Einstellungen der Bevölkerung dazu, wie kulturelle und religiöse Vielfalt politisch gehandhabt wird, sowie ihre Haltung gegenüber Minderheiten. Hier ermittelt die Befragung, dass die Menschen ein weitgehend pragmatisches Verständnis von einer sich öffnenden Gesellschaft haben, gleichzeitig aber Vorbehalte gegen einzelne Gruppen verbreitet sind, vornehmlich gegen Muslime und Roma. Positiv äußern sich Befragte mit wie ohne Migrationshintergrund zu Maßnahmen, mit denen Bund und Länder auf Ansprüche religiöser Gleichberechtigung eingehen, z. B. die Einführung islamischen Religionsunterrichts an staatlichen Schulen. Mehrheitlich skeptisch zeigen sich dagegen beide Gruppen in Bezug auf individuelle Anliegen, die religiös begründet werden, wie z. B. Befreiung vom Sport- bzw. Schwimmunterricht aus religiösen Gründen oder eine Kopftucherklaubnis für Lehrerinnen an staatlichen Schulen.

1. Integrationsklima-Index 2014: Integrationsklima in Deutschland weiterhin stabil

Der Integrationsklima-Index (IKI) bildet das ‚Kernstück‘ des SVR-Integrationsbarometers³, das alle zwei Jahre erhoben wird. Er wurde erstmals 2010 berechnet, um umfassend darzustellen, wie die Menschen in der Einwanderungsgesellschaft das Integrationsklima in verschiedenen Bereichen erleben und beurteilen. Das nunmehr dritte SVR-Integrationsbarometer 2014 (Info-Box 1) gibt Auskunft darüber, wie die Menschen in Deutschland aktuell den Zustand der Integration in verschiedenen Alltagsbereichen erfahren, wie sie beispielsweise die Leistungsfähigkeit einzelner Teilbereiche der Einwanderungsgesellschaft einschätzen und wie sie im Hinblick auf ausgewählte Aspekte des Zusammenlebens in Vielfalt handeln würden (z. B. im Bereich der Nachbarschaft).

Um zu erheben, wie sich das Zusammenleben von Personen mit und ohne Migrationshintergrund gestaltet, wurden im Barometer 2014 erneut Einschätzungen zu vier integrationsrelevanten sozialen Teilbereichen erfragt: Arbeit, Nachbarschaft, soziale Beziehungen und Bildung. Dabei wurde nicht einfach gefragt, inwieweit die Befragten jeweils mit der Nachbarschaft, der Schule oder dem Arbeitsmarkt zufrieden sind, vielmehr wurden vier unterschiedliche Bewertungsdimensionen angesprochen, die aufeinander aufbauen (vgl. Faßmann 2011):

- ▶ Welche Erfahrungen hat die befragte Person in dem betreffenden Bereich gemacht?
- ▶ Welche Normvorstellungen hat sie bezogen auf diesen Bereich?
- ▶ Welche integrative Leistungsfähigkeit attestiert sie dem ausgewählten Bereich unter der Bedingung ethnischer bzw. soziokultureller Vielfalt?

- ▶ Wie würde die Person selbst sich in einer gegebenen Situation in dem betreffenden Bereich wahrscheinlich verhalten?

Dies wurde beispielsweise in Bezug auf Nachbarschaft folgendermaßen umgesetzt: Die Erfahrung wurde erfasst mit der Frage „Welche Erfahrungen haben Sie in Ihrer Nachbarschaft mit Migranten/Deutschen gemacht?“, die Normvorstellung über eine Bewertung der Aussage „In der Nachbarschaft helfen sich Deutsche und Migranten gegenseitig“, die angenommene integrative Leistungsfähigkeit mit einer Einschätzung zur Aussage „Deutsche und Migranten leben in der Nachbarschaft ungestört miteinander“ und die eigene Verhaltenstendenz mit der Frage „Würden Sie in eine Nachbarschaft ziehen, in der viele Menschen ganz unterschiedlicher Herkunft leben?“⁴ Die Fragen wurden jeweils mit einem Wert zwischen 0 und 4 bewertet und zu einem Index zusammengefasst.

1.1 Das Integrationsklima: anhaltend freundlich

In den SVR-Jahresgutachten 2010 und 2012 hat das SVR-Integrationsbarometer für die Befragungszeitpunkte 2009 und 2011 ein eher positives Integrationsklima festgestellt: In Schulnoten umgerechnet gaben Menschen mit und ohne Migrationshintergrund dem Integrationsklima in beiden Jahren eine Zwei. Auch im Befragungszeitraum 2013 bewerteten die Befragten den Stand der Integration eindeutig mit „gut“ und insgesamt sogar noch etwas positiver als vor zwei bzw. vier Jahren.⁵ Das Integrationsklima in Deutschland bleibt somit weiterhin stabil und freundlich.⁶

3 Die Erhebung des Integrationsbarometers im Jahresgutachten 2014 wurde von der Robert Bosch Stiftung gefördert.

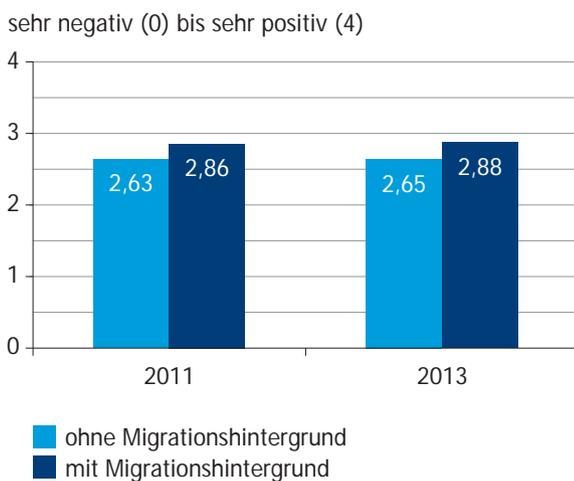
4 Für alle Fragen s. SVR 2012: 40.

5 Die Verbesserungen sind jedoch statistisch nicht signifikant.

6 Die Fallzahlen für alle folgenden Aussagen betragen für Personen ohne Migrationshintergrund: 1.431, für Personen mit Migrationshintergrund: 4.228; für die einzelnen Herkunftsgruppen: Spät-/Aussiedler: 850; Türkei: 619; EU27: 988; „übriges Europa“: 890; „übrige Welt“: 881. Die Fallzahlen schwanken bei den einzelnen Fragen aufgrund von Verweigerungen im einstelligen Prozentbereich. Für ausgewiesene Ergebnisse aus 2011 betragen die Fallzahlen: Personen ohne Migrationshintergrund: 2.128; Personen mit Migrationshintergrund: 6.996; für die einzelnen Herkunftsgruppen: Spät-/Aussiedler: 1.298; Türkei: 1.240; EU27: 1.580; „übriges Europa“: 1.428; „übrige Welt“: 1.450.

Wie schon in den vorangegangenen Erhebungen liegt der Wert des Integrationsklima-Index auch im Jahr 2013 über dem Mittelwert von 2 und signalisiert damit ein anhaltend freundliches Integrationsklima. Im Jahr 2011⁷ betrug der IKI für Personen ohne Migrationshintergrund 2,63 und für Personen mit Migrationshintergrund 2,86, im Jahr 2013 für Personen ohne Migrationshintergrund 2,65 und für Personen mit Migrationshintergrund 2,88⁸ (Abb. 1).⁹

Abb. 1 SVR-Integrationsklima-Index (IKI) in Deutschland 2011 und 2013



Anmerkung: Abgebildet wird der IKI 2011 und 2013 für alle Befragungsgebiete. Das SVR-Integrationsbarometer 2010 (Befragungsjahr 2009) wurde demgegenüber nur in westdeutschen Gebieten erhoben; die Ergebnisse sind in SVR (2010: 51-52) detailliert dargestellt.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2012 und 2014; gewichtete Daten

Betrachtet man den Integrationsklima-Index für die einzelnen Herkunftsgruppen, so wird deutlich, dass Befragte mit Migrationshintergrund über alle Herkunftsgruppen

hinweg das Integrationsklima im Schnitt optimistischer einschätzen als Befragte ohne Migrationshintergrund (Abb. 2). Wie bereits im SVR-Integrationsbarometer 2012 beurteilen jedoch die Befragten türkischer Herkunft das Integrationsklima etwas schlechter als alle anderen Herkunftsgruppen und ähnlich wie Befragte ohne Migrationshintergrund.¹⁰ Dennoch hat sich sowohl bei türkeistämmigen Zuwanderern als auch bei Personen ohne Migrationshintergrund die Wahrnehmung des Integrationsklimas von 2011 auf 2013 leicht – wenn auch nicht signifikant – verbessert. Wie ebenfalls in Abb. 2 deutlich wird, zeigen sich die größten Veränderungen in der Einschätzung des Integrationsklimas bei Spät-/Aussiedlern sowie bei Personen aus der „übrigen Welt“ (Afrika, Asien, Australien und Amerika). Sie bewegen sich aber alle im nicht signifikanten Bereich.

Insgesamt verdeutlicht die Auswertung zum Integrationsgeschehen, dass in Deutschland kein Integrationspessimismus vorherrscht. Vielmehr wird das Zusammenleben in der Einwanderungsgesellschaft nach wie vor positiv gesehen.

1.2 Einflüsse auf die Einschätzung des Integrationsklimas

Um zu beurteilen, wie unabhängige Strukturvariablen wie Schulbildung oder Befragungsort die Einschätzung des Integrationsklimas beeinflussen, wurde eine Regressionsanalyse durchgeführt (Tab. 1), bei der der Integrationsklima-Index die abhängige Variable bildet. Die Regressionsanalyse dient dazu, Beziehungen zwischen abhängigen und unabhängigen Variablen zu untersuchen, und gehört zu den statistischen Verfahren, die in den Sozialwissenschaften am häufigsten eingesetzt werden. Verschiedene Einflussgrößen werden gleichzeitig kontrolliert, um zu prüfen, inwiefern bestimmte Variablen die Einschätzung des Integrationsklimas beeinflussen. Damit kann ein besseres Verständnis der Einschätzung des Integrationsklimas in der Bevölkerung gewonnen werden.¹¹

7 Das SVR-Integrationsbarometer 2010 war nur in den West-Regionen erhoben worden, in den Regionen Halle-Leipzig und Berlin-Brandenburg noch nicht. Entsprechend ist ein Gesamtvergleich nur zwischen den Messzeitpunkten 2011 und 2013 sinnvoll.

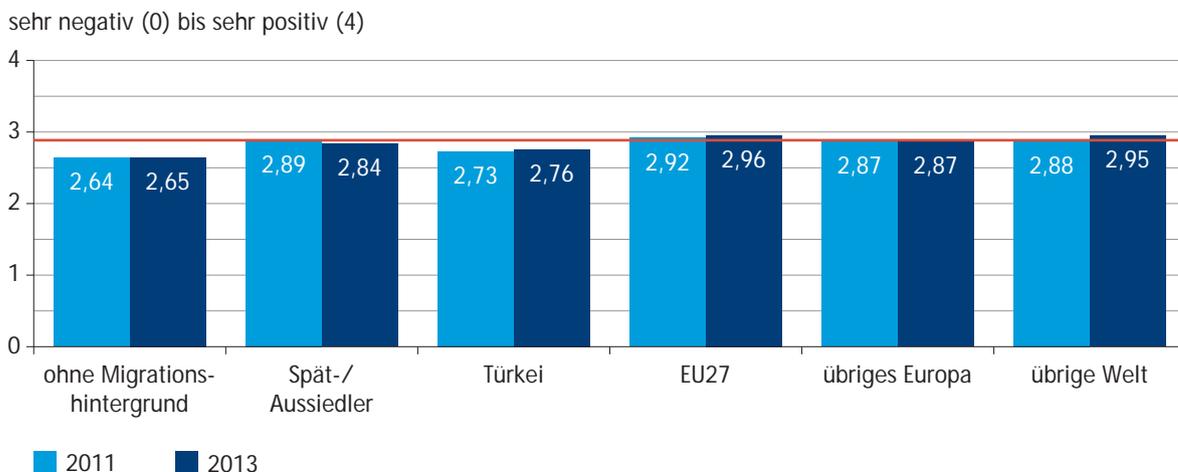
8 Der Unterschied ist signifikant (Standardabweichung: 0,60 bzw. 0,54; Effektstärke: Cohens d = 0,43).

9 Die Ergebnisse des Transatlantic Trends Survey des German Marshall Fund (German Marshall Fund 2013) helfen, das deutsche Integrationsklima grob in den internationalen Rahmen einzuordnen (für einen Vergleich mit Österreich s. Info-Box 2). Die Studie ermittelt Einstellungen der Bevölkerung aus 13 Staaten (11 EU-Staaten, USA und Türkei), u. a. zu Migration und Integration – allerdings wird dabei nicht nach Herkunftsgruppen unterschieden. In Deutschland meinen 46 Prozent der Befragten, Zuwanderer integrierten sich gut „in die Gesellschaft“; 59 Prozent finden, dass Kinder von Zuwanderern sich gut integrieren. Dieses Verständnis von Integration entspricht zwar nicht genau dem des SVR, außerdem dürften die Profile der Zuwanderer bzw. die Vorstellungen der Bevölkerung, wer als Zuwanderer einzuordnen ist, zwischen den Ländern variieren; dennoch gibt die Studie zumindest Anhaltspunkte dafür, wie die Einstellungen der Deutschen in diesem Bereich im internationalen Vergleich zu sehen sind. Bezüglich der Integrationsfrage liegen die Bewertungen im EU-Durchschnitt. In den USA meinen dagegen 61 bzw. 68 Prozent, Zuwanderer bzw. ihre Kinder integrierten sich gut. In der Türkei finden dies lediglich 13 bzw. 33 Prozent. Insgesamt scheint die deutsche Bevölkerung mit ihren Einstellungen in Bezug auf Migration und Integration im Mittelfeld zu liegen. In den Mittelmeer-Staaten ist die Bevölkerung dagegen insbesondere über irreguläre Migration deutlich besorgter (German Marshall Fund 2013: 43).

10 Der Unterschied bleibt auch dann signifikant, wenn in einem Regressionsmodell die Faktoren Erwerbstätigkeit, Befragungsgebiet, (Schul-)Bildung, (Haushalts-)Einkommen, Anzahl der Personen im Haushalt und Alter kontrolliert werden.

11 Es ist darauf hinzuweisen, dass die folgenden Ergebnisse Korrelationen aufzeigen, diese dürfen nicht als Kausalbeziehungen interpretiert werden.

Abb. 2 SVR-Integrationsklima-Index (IKI) nach Herkunftsgruppen der Befragten in Deutschland 2011 und 2013



Anmerkung: Die rote Linie gibt den durchschnittlichen IKI für die Befragten mit Migrationshintergrund 2013 wieder.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2012 und 2014; gewichtete Daten

Die abgebildeten Regressionskoeffizienten sind bei diesem linearen Modell jeweils als Zu- oder Abnahme des IKI im Vergleich zur Referenzgruppe zu interpretieren. Insgesamt zeigt das Regressionsmodell, dass die Herkunft, die Erwerbssituation, das Befragungsgebiet und das Bildungsniveau die Einschätzung des Integrationsklimas signifikant beeinflussen. Hinsichtlich der Richtung des Einflusses bestätigt die Analyse für die einzelnen Herkunftsgruppen das, was in den deskriptiven Analysen schon beobachtet wurde: Zuwanderer schätzen das Integrationsklima besser ein als Personen ohne Migrationshintergrund; dabei sind die Zuwanderer aus der EU, unabhängig von allen anderen Einflussfaktoren, besonders optimistisch. Konkret bedeutet dies, dass Befragte aus der EU einen durchschnittlich um 0,26 höheren IKI-Wert aufweisen als Personen ohne Migrationshintergrund. Auch ist der IKI bei Personen aus der „übrigen Welt“ im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund um 0,24 höher. Türkeistämmige hingegen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Einschätzung des Integrationsklimas nicht signifikant von Personen ohne Migrationshintergrund. Dies zeigten bereits die geringen Mittelwertunterschiede in Abb. 2.

Einen statistisch signifikanten Einfluss auf den Index hat auch die Erwerbssituation. Es zeigt sich, dass Rentner und Teilzeitbeschäftigte das Zusammenleben schlechter bewerten als Vollzeitkräfte. So liegt der IKI bei Rentnern

um durchschnittlich 0,09 und bei Teilzeitkräften um 0,05 niedriger als bei Vollzeitkräften.

Der Bildungseffekt fällt gemäß den Erwartungen aus: Personen mit Abitur bewerten das Integrationsklima etwas positiver als Befragte mit Hauptschulabschluss. Dieser Effekt fällt aber gering aus, besonders im Vergleich zu den Unterschieden nach Herkunftsgruppen.

Ein Blick auf regionale Unterschiede in der Integrationsklima-Bewertung zeigt, dass Menschen in Berlin-Brandenburg und Halle-Leipzig das Integrationsgeschehen pessimistischer beurteilen als in der Region Rhein-Main, wo das Integrationsklima tendenziell am besten eingeschätzt wird. So liegt der Integrationsklima-Index von Befragten mit und ohne Migrationshintergrund in Berlin-Brandenburg um 0,10 und in Halle-Leipzig sogar um 0,13 unter dem Wert der Befragten in und um Frankfurt am Main. Diese Teilung der Republik in zwei ‚Integrationsklimazonen‘ hatte sich bereits im SVR-Jahresgutachten 2012 abgezeichnet und wird durch die Ergebnisse der Regressionsanalyse bestätigt. Bei einzelnen Herkunftsgruppen fällt dieser Ost-West-Effekt jedoch deutlich schwächer aus:¹² Ein signifikanter Ost-West-Unterschied lässt sich nur für die Befragten ohne Migrationshintergrund sowie für Zuwanderer aus der „übrigen Welt“ feststellen.¹³

Weiterhin zeigen – nicht gesondert abgebildete – Analysen nach Herkunftsgruppen, dass bei allen Zuwanderer-

¹² Dies zeigen weitere, stärker auf einzelne Herkunftsgruppen ausgerichtete Analysen, die hier nicht gesondert abgebildet werden.

¹³ Dabei fallen die Einschätzungen von Zuwanderern aus der „übrigen Welt“ lediglich in Berlin-Brandenburg schlechter aus (auch hier wieder im Vergleich zur Region Rhein-Main). Befragte ohne Migrationshintergrund erreichen sowohl in Berlin-Brandenburg als auch in Halle-Leipzig schlechtere Werte.

Tab. 1 Lineare Regression zum Integrationsklima-Index (IKI) 2013

Integrationsklima-Index (abhängige Variable)		
unabhängige Variablen	Regressionskoeffizient	Standardfehler
Herkunftsgruppe		
ohne Migrationshintergrund	Referenzkategorie	Referenzkategorie
Spät-/Aussiedler	0,17***	0,0386
Türkei	0,03	0,0396
EU27	0,26***	0,0345
übriges Europa	0,20***	0,0439
übrige Welt	0,24***	0,0414
Erwerbssituation		
in Vollzeit beschäftigt	Referenzkategorie	Referenzkategorie
in Teilzeit beschäftigt	-0,05*	0,0261
arbeitslos	-0,05	0,0315
Rentner	-0,09**	0,0295
Befragungsgebiet		
Rhein-Main	Referenzkategorie	Referenzkategorie
Rhein-Ruhr	-0,04	0,0276
Stuttgart	-0,02	0,0351
Berlin-Brandenburg	-0,10***	0,0305
Halle-Leipzig	-0,13***	0,0408
(Schul-)Bildung		
Hauptschule	Referenzkategorie	Referenzkategorie
Realschule	0,03	0,0247
Abitur	0,05*	0,0238
Konstante	2,71	0,0352
korrigiertes R ²		0,07

Lesehilfe: Personen mit einem EU27-Migrationshintergrund weisen einen durchschnittlich um 0,26 höheren IKI-Wert auf als Personen der Referenzkategorie (Personen ohne Migrationshintergrund), d. h. sie schätzen das Integrationsklima um 0,26 besser ein.

Anmerkungen: Signifikanzniveau: *p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001; F-Wert: 19,83; Fallzahl: 4.556; Querschnittsmodell, abhängige Variable: Integrationsklima-Index. Nicht aufgeführt, aber in der Regression kontrolliert sind: Haushaltsnettoeinkommen (zentriert), Anzahl der Personen im Haushalt (zentriert), Interaktionseffekt: Anzahl Personen im Haushalt und Haushaltsnettoeinkommen und Alter (zentriert).

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2014; gewichtete Daten

gruppen mit Ausnahme derer aus der Türkei arbeitslose Befragte das Zusammenleben deutlich schlechter einschätzen als Vollzeitbeschäftigte.

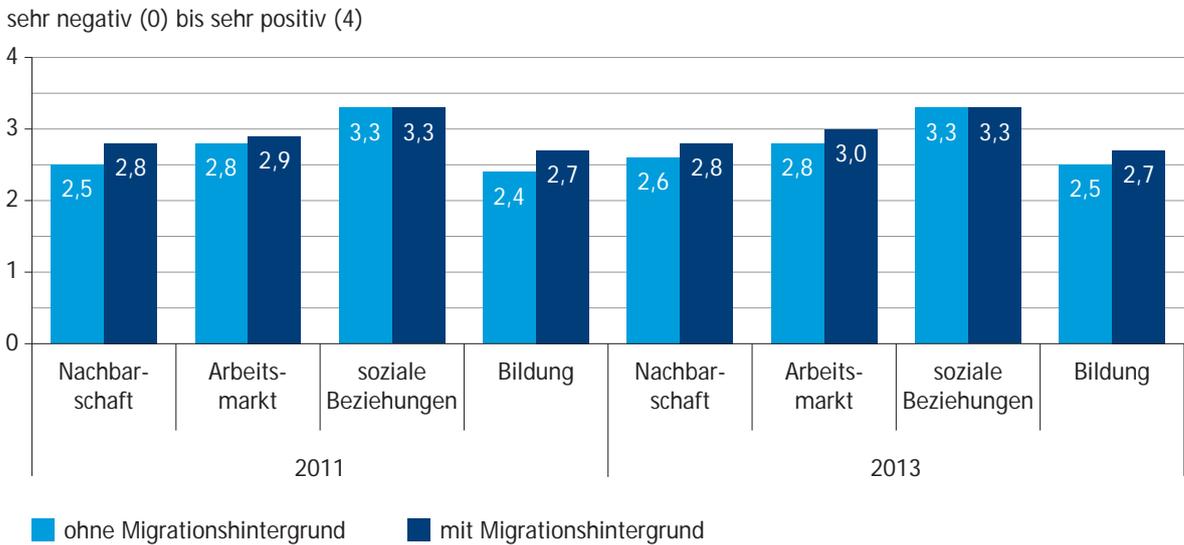
Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Integrationsklima je nach soziodemografischem Hintergrund und Herkunftsgruppe unterschiedlich eingeschätzt wird. Das Sein bestimmt das Bewusstsein, und es bestimmt eben auch die Einschätzung der Umwelt und der sozialen Beziehungen.

1.3 Teilbereiche: Erfahrung, Norm, Einstellung und Verhalten

Im Vergleich zum Erhebungsjahr 2011 beurteilen Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Jahr 2013 das Integrationsgeschehen (Erfahrung, Norm, Leistung und Verhalten) in den Teilbereichen tendenziell positiver (Abb. 3).¹⁴ Nur der Teilbereich soziale Beziehungen bleibt 2013 – auf hohem Niveau – unverändert. Ebenso wenig

14 Abgebildet ist der Mittelwert der einzelnen Teilbereiche für 2011 und 2013 jeweils für Personen mit und ohne Migrationshintergrund für Gesamtdeutschland, also alle untersuchten Regionen. Wie in den Vorjahren fließen in die Darstellung nur Bewertungen von Personen ein, die über Erfahrungen in den betreffenden Teilbereichen verfügen. Der (Gesamt-)IKI (Abb. 1) berücksichtigt dagegen auch Einschätzungen von Personen ohne direkten Kontakt. Das ist insofern angebracht, als das Integrationsgeschehen insgesamt auch von Personen mitgestaltet wird, die keinen direkten Kontakt zum jeweiligen Teilbereich haben. Bei einer Einzelbetrachtung der sehr speziellen Teilbereiche ist es hingegen sinnvoll, nur jene Personen zu berücksichtigen, die damit direkt in Kontakt stehen.

Abb. 3 Integrationsklima in den Teilbereichen 2011 und 2013

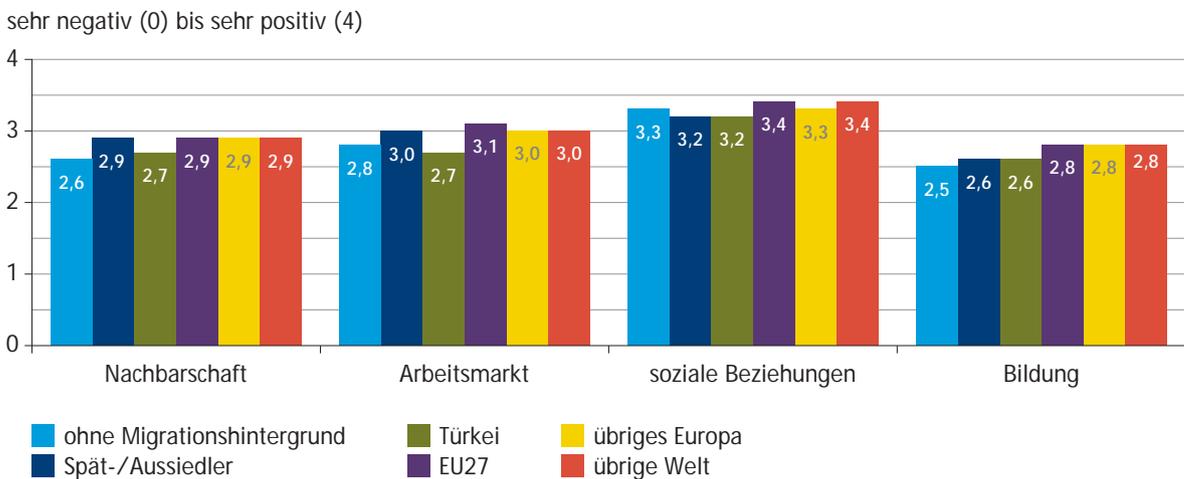


Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2012 und 2014; gewichtete Daten

ändert sich an der Ambivalenz im Teilbereich Bildung: Alle Herkunftsgruppen haben – persönlich und/oder vermittelt über eigene schulpflichtige Kinder – im Umgang mit Vielfalt in den Institutionen des Bildungssystems positive Erfahrungen gemacht. Die gute Erfahrung mit dem Teilbereich und die positive Einschätzung des Bildungssystems

spiegelt sich jedoch in der erfragten Verhaltenstendenz nicht wider: Eltern beider Gruppen sind eher wenig bereit, ihre eigenen Kinder an Schulen mit einem hohen Zuwandereranteil anzumelden (ausführlich dazu: SVR 2012: 43). Diese Ambivalenz in Bezug auf den Teilbereich Bildung gilt für alle Herkunftsgruppen. Abb. 4 macht die

Abb. 4 Integrationsklima in den Teilbereichen nach Herkunftsgruppen der Befragten 2013



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2014; gewichtete Daten

Info-Box 2 Das Integrationsklima in Deutschland und Österreich – ein Vergleich

In Bezug auf das Integrationsklima in Deutschland stellt sich die Frage, wie die Ergebnisse im Vergleich zu anderen Ländern einzuordnen sind. Kann man sie überhaupt international vergleichen? Wie sehen vergleichbare Studien aus, und kommen diese zu ähnlichen Ergebnissen wie das SVR-Integrationsbarometer? Diese Fragen lassen sich aufgrund unterschiedlicher Studiendesigns nur teilweise beantworten. Die subjektive Wahrnehmung des Integrationsklimas ist in ländervergleichenden Studien bislang nur ansatzweise gemessen worden, und dann meist nur bezogen auf einzelne Fragen. Um dennoch einen Blick über Deutschlands Grenzen hinweg zu werfen, bietet sich ein Vergleich mit Österreich an: Das subjektiv empfundene Integrationsklima in den beiden Ländern kann empirisch verglichen werden, weil Fragen aus dem SVR-Integrationsbarometer 2010 auch in einer österreichischen Erhebung eingesetzt wurden. Es handelt sich um die Umfrage „Subjektive Fragen zum Integrationsklima“ aus dem Jahr 2012, die im Rahmen des österreichischen Integrationsmonitorings durchgeführt wurde und für die insgesamt fast 2.100 Personen mit und ohne Migrationshintergrund interviewt wurden (Statistik Austria und Kommission für Migrations- und Integrationsforschung 2012). Im Wesentlichen ergibt sich ein ähnliches Bild wie beim SVR-Integrationsbarometer. In Österreich lässt sich jedoch ein „im Vergleich zu Deutschland dominierende[r] Integrationspessimismus“ feststellen (Faßmann 2014), der sich darin zeigt, dass Personen ohne Migrationshintergrund mit den Integrationsfortschritten tendenziell häufiger unzufrieden sind. Als mögliche Ursache wird vermutet, dass die politische Diskussion über Integration in Österreich negativer und sehr viel stärker polarisierend geführt wird (Faßmann 2014). Aber auch in Österreich widersprechen die Ergebnisse den oftmals medial aufbereiteten Diskussionen über ein vermeintliches Scheitern der Integration: Die Angaben der Befragten mit und ohne Migrationshintergrund offenbaren, dass sich eine überwältigende Mehrheit der Bevölkerung auch in Österreich wohlfühlt, sei es, weil die Ausbildungschancen gut sind, oder wegen des funktionierenden Rechtssystems.

Bei manchen Aspekten endet jedoch der Gleichklang der Ergebnisse. Ein Beispiel: Von den Befragten ohne Migrationshintergrund stimmen in Österreich 40 Prozent, in Deutschland aber 45 Prozent der Aussage zu, dass Zuwanderer an Integration interessiert seien. Noch weitaus größer ist die Diskrepanz bei den Personen mit Migrationshintergrund: 68 Prozent der Befragten in Deutschland, aber nur 46 Prozent der Befragten in Österreich stimmen der Aussage zu, dass die Deutschen bzw. die Österreicher daran interessiert seien, Zuwanderer zu integrieren. Dies kann abermals als Indiz für einen stärkeren, manchmal auch nur vermuteten Gegensatz von Österreichern und ‚den Anderen‘ interpretiert werden und bestätigt schließlich: Das Integrationsklima in Deutschland kann als gut bewertet werden, jedenfalls etwas besser als das in Österreich (Faßmann 2014).

Schwankungsbreite der Teilbereichswerte einzelner Herkunftsgruppen deutlich. Zum Beispiel beurteilen Personen ohne Migrationshintergrund den Bereich der sozialen Beziehungen positiver als Spät-/Aussiedler oder türkeistämmige Zuwanderer und negativer als Zuwanderer aus der EU und Befragte aus der „übrigen Welt“. Insgesamt fallen bei Personen mit Migrationshintergrund in den Teilbereichen Nachbarschaft und Arbeitsmarkt, aber auch im Bereich der sozialen Beziehungen vor allem Personen der Herkunftsgruppe Türkei durch die ‚Skepsis‘ auf, die in einer im Vergleich zu den anderen Herkunftsgruppen negativeren Beurteilung deutlich wird.

Weitere Schwankungen ergeben sich, wenn man einzelne Herkunftsgruppen nach Befragungsregion getrennt betrachtet (ohne Abb.): Bei Personen ohne Migrationshintergrund z. B. schwankt der Wert für den Teilbereich Nachbarschaft zwischen 2,65 für die Region Rhein-Main und 2,51 für die Region Halle-Leipzig. Allerdings leben in letzterem Gebiet insgesamt nur sehr wenige Zuwanderer. Dieser Befund weist erneut darauf hin, dass negative Einstellungen zu bestimmten Gruppen vor allem dort vorherrschen, wo der Kontakt zu diesen Gruppen fehlt und entsprechend wenig (positive) Erfahrungen gemacht werden, die Vorurteile verringern.¹⁵

15 In der psychologischen Forschung wird darauf hingewiesen, dass bestimmte Bedingungen erfüllt sein müssen, damit durch Kontakt Vorurteile abgebaut werden können: (1) Die in Kontakt tretenden Gruppen haben den gleichen Status, (2) die Fremdgruppe widerspricht dem Stereotyp, (3) die Gruppen haben gemeinsame Ziele und müssen kooperieren, um diese zu erreichen, (4) die Einzelnen haben persönlichen (und tiefgehenden) Kontakt, (5) der Kontakt wird durch soziale Normen begünstigt: Das soziale Klima ist günstig, der Kontakt wird durch Autoritäten unterstützt (vgl. Jonas 1998).

2. Zusammenleben in der Einwanderungsgesellschaft

Der SVR versteht unter Integration eine „möglichst chancengleiche Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“ (SVR 2010: 13). Diese Definition hat sich nicht zuletzt deshalb bewährt, weil sie nicht auf einer Vorstellung von *der* Integration in *die* Gesellschaft beruht. Integration kann vielmehr bereichsspezifisch ge- oder misslingen, und sie hängt nicht allein vom Willen und den Bemühungen ‚der Zuwanderer‘ ab, sondern auch von den institutionellen Rahmenbedingungen sowie dem Willen und den Bemühungen der Menschen ohne Migrationshintergrund. Im SVR-Jahresgutachten 2014 werden neben den gesellschaftlichen Bereichen Bildung (Kap. B.1.1) und Arbeit (Kap. B.1.2), die mittlerweile in Politik und Öffentlichkeit als integrationsrelevant anerkannt sind, auch politisches und zivilgesellschaftliches Engagement (Kap. B.1.3) und der Bereich Kultur und Religion (Kap. B.1.4) ausführlich behandelt. Das SVR-Integrationsbarometer gibt Aufschluss darüber, wie die Bevölkerung das Integrationsgeschehen in all diesen Bereichen einschätzt.

2.1 Interkulturelle Öffnung: Handlungsbedarf für Politik und Gesellschaft

Aus der Befragung ergeben sich als wichtige integrationspolitische Maßnahmen, zum einen gesellschaftlich relevante Bereiche wie Schulen, öffentliche Verwaltung oder Medien interkulturell stärker zu öffnen und zum anderen dafür zu sorgen, dass Zuwanderer in der Politik angemessen repräsentiert sind. Es wird dargestellt, wie die Bevölkerung die Präsenz von Menschen mit Migrationshintergrund in wichtigen Berufsgruppen der Bereiche Bildung, Verwaltung und Politik, aber auch der Medien wahrnimmt. Die Einschätzungen dazu, ob in diesen gesellschaftlichen Bereichen verstärkt Zuwanderer eingestellt werden sollten, dokumentieren auch, ob die Bevölkerung in diesen Bereichen gesellschaftlichen und politischen Handlungsbedarf sieht.

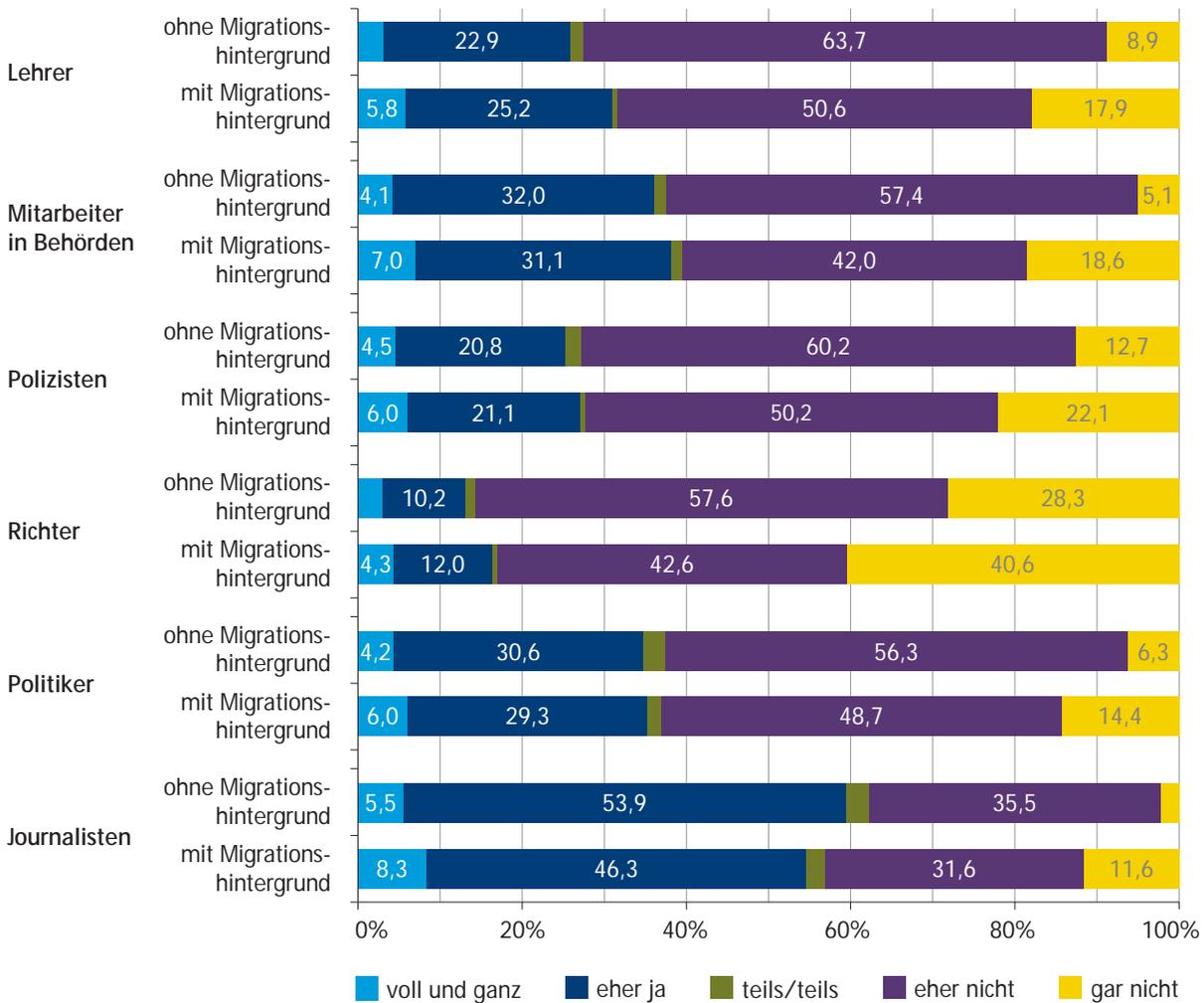
Wie Abb. 5 verdeutlicht, sind sich die Befragten mit und ohne Migrationshintergrund in ihrer Einschätzung, ob in unterschiedlichen Berufsgruppen genügend Zuwanderer beschäftigt sind, weitgehend einig. Sie sind mit deutlicher Mehrheit der Ansicht, dass Zuwanderer im Bildungsbereich

(als Lehrer), im öffentlichen Dienst (als Behördenmitarbeiter, Polizisten und Richter) und auch in der Politik nicht ausreichend vertreten sind. Besonders deutlich wird dies im öffentlichen Dienst am Beispiel der Richter: Jeweils über 80 Prozent sind der Ansicht, dass nicht genügend Zuwanderer als Richter beschäftigt sind. Hierbei sind allerdings auch die besondere Qualifikation und die hohen Hürden (Prädikatsexamen etc.) bei Abschlüssen zu berücksichtigen. Den Gegenpol bildet der Bereich der Medien, wo jeweils nur rund 40 Prozent meinen, dass nicht genügend Zuwanderer als Journalisten beschäftigt sind.

Die Befragten sehen hier auch entsprechenden Handlungsbedarf: Eine deutliche Mehrheit der Befragten mit und ohne Migrationshintergrund ist der Ansicht, dass mehr Zuwanderer als Lehrer, Mitarbeiter in öffentlichen Behörden, Polizisten und Richter eingestellt werden sollten (Abb. 6). Außerdem sind fast zwei Drittel (62,3 %) der Menschen ohne Migrationshintergrund und drei Viertel (75,1 %) der Menschen mit Migrationshintergrund der Ansicht, dass im Deutschen Bundestag mehr Abgeordnete mit Migrationshintergrund vertreten sein sollten. Das meinen vor allem türkeistämmige Befragte sowie Zuwanderer aus Drittstaaten außerhalb Europas (Abb. 7). Letzteres weist darauf hin, dass diese Zuwanderergruppen sich im politischen System der Bundesrepublik (noch) nicht angemessen vertreten fühlen. Obwohl sich die parlamentarische Präsenz von Personen mit Migrationshintergrund mittlerweile verbessert hat, sind sie im Bundestag (und anderen Parlamenten) noch nicht entsprechend ihrem Anteil an der Wahlbevölkerung vertreten (Kap. B.1.3).

Viele Zuwanderer haben kein Wahlrecht, da sie keine deutschen Staatsangehörigen sind. Dennoch sind nicht alle in der Bundesrepublik lebenden Ausländer an der deutschen Staatsangehörigkeit interessiert (ohne Abb.): Nur 34,3 Prozent der Türken, 46,8 Prozent der anderen Drittstaatsangehörigen, 32,9 Prozent der Ausländer aus einem europäischen Staat, der nicht zur EU gehört, und 26,1 Prozent der Unionsbürger haben ein (sehr) starkes Interesse an der deutschen Staatsangehörigkeit. Dieser Befund deckt sich weitgehend mit den Ergebnissen anderer Studien; er ist zu einem großen Teil darauf zurückzuführen, dass viele Zuwanderer ihre ausländische Staatsangehörigkeit nicht aufgeben wollen – was sie im Rahmen der Einbürgerung

Abb. 5 Zustimmung, dass Zuwanderer in unterschiedlichen Berufsgruppen ausreichend vertreten sind



Anmerkung: Anteile unter 4 Prozent sind nicht ausgewiesen.

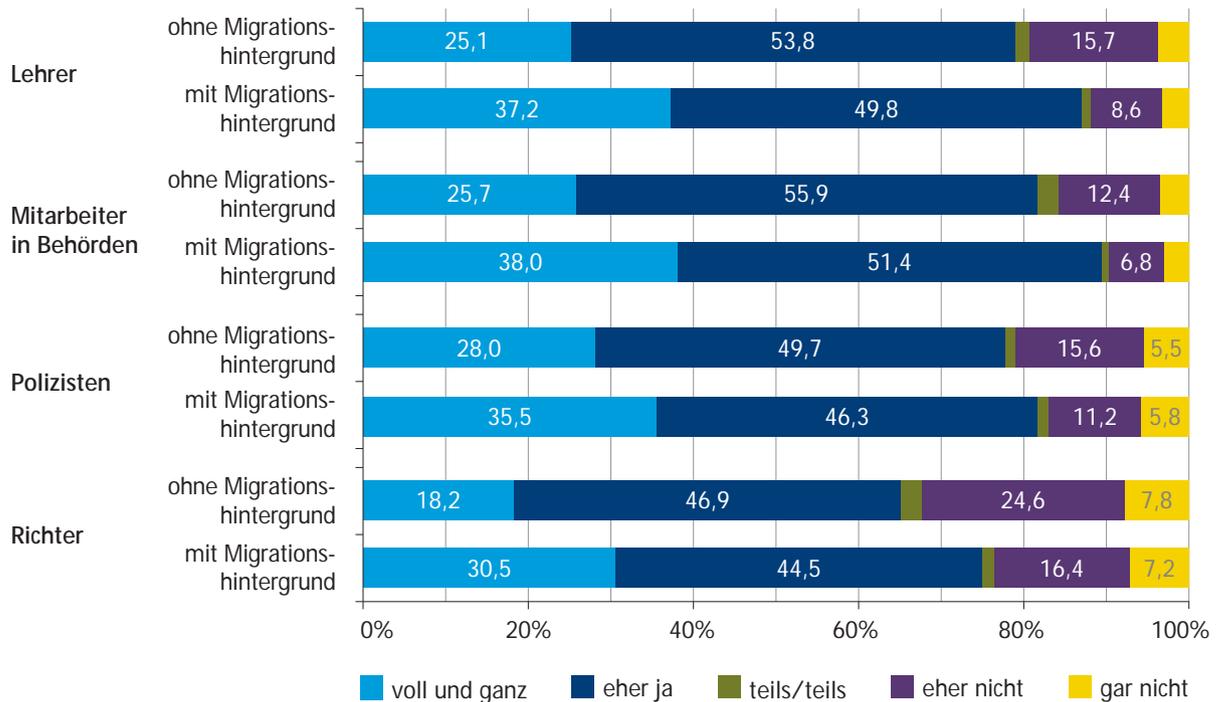
Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2014; gewichtete Daten

tun müssten – und dass ihnen die Einbürgerung gegenüber ihrem gegenwärtigen rechtlichen Status kaum Vorteile bietet, vor allem wenn sie schon länger im Land leben (vgl. Kap. B.1.3). Bei den EU-Bürgern ist der Anteil derjenigen, die gar kein Interesse an der deutschen Staatsangehörigkeit haben, überproportional hoch (ca. 44 % gegenüber 20 bis 33 % in den anderen Herkunftsgruppen). Dies ist auch nicht weiter verwunderlich, da die Unionsbürgerschaft weitreichende Rechte innerhalb der gesamten EU mit sich bringt; allerdings könnten EU-Bürger sich meist ganz problemlos einbürgern lassen und dabei sogar ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit behalten (Kap. B.1.3).

2.2 Diskriminierung: nur ein Problem für einzelne Herkunftsgruppen?

In welchem Ausmaß und wie intensiv Menschen (mit Migrationshintergrund) in der Gesellschaft Diskriminierung erleben, ist ein weiterer Anhaltspunkt für die Qualität des Zusammenlebens. Am Ausmaß erfahrener Benachteiligung lässt sich die politisch proklamierte Willkommens- und Anerkennungskultur messen. Inwieweit sich Zuwanderer im Alltag ausgeschlossen oder dazugehörig fühlen, bestimmt sowohl ihre Bereitschaft, mit Personen ohne Migrationshintergrund Kontakt aufzunehmen, als auch ihre

Abb. 6 Zustimmung, dass in verschiedenen Berufsgruppen mehr Zuwanderer eingestellt werden sollten



Anmerkung: Anteile unter 4 Prozent sind nicht ausgewiesen.
Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2014; gewichtete Daten

Selbstwahrnehmung als Mitglieder der Einwanderungsgesellschaft.

Im Integrationsbarometer 2014 wurden subjektive Diskriminierungserfahrungen in verschiedenen Bereichen des täglichen Lebens abgefragt. Die Ergebnisse decken sich mit denen anderer empirischer Erhebungen:¹⁶ Sie zeigen, dass Menschen mit Migrationshintergrund im Alltag in unterschiedlichen Formen Diskriminierung wahrnehmen. Schauplätze dieser Diskriminierungserfahrungen sind insbesondere Bildungsstätten wie Schulen und Hochschulen, der Arbeitsplatz bzw. die Suche nach einem solchen und der Wohnungsmarkt. All dies sind Bereiche, in denen eine Person nur bedingt auf andere ‚Anbieter‘ ausweichen kann, deshalb erzeugen Erfahrungen von Ausgrenzung hier eine hohe persönliche Verwundbarkeit.

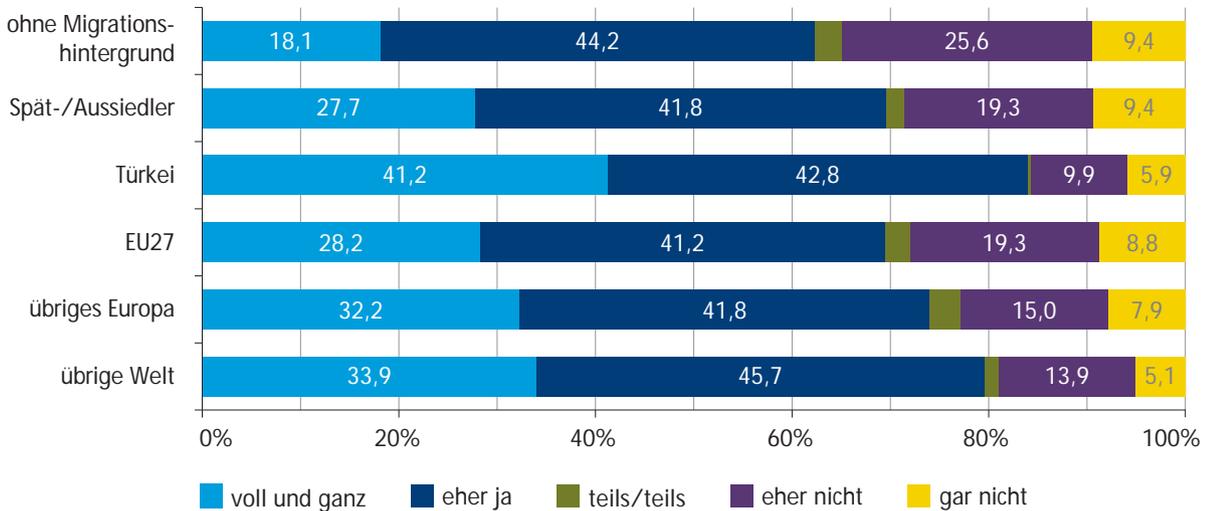
Insgesamt erscheint das Diskriminierungsniveau in Deutschland nicht sehr hoch: Die große Mehrheit der Be-

fragten gibt an, dass sie keine Benachteiligungen erlebt hat. Allerdings berichten Menschen mit Migrationshintergrund in allen Bereichen häufiger von Diskriminierungserfahrungen als Menschen ohne Migrationshintergrund. Das SVR-Integrationsbarometer 2014 zeigt zudem, dass sich Personen verschiedener Herkunftsgruppen von Diskriminierung in unterschiedlichem Maße betroffen sehen (Abb. 8).

Befragte mit türkischem Migrationshintergrund geben in sieben von acht Bereichen des täglichen Lebens am häufigsten an, dass sie im vergangenen Jahr benachteiligt wurden. Auffällig ist insbesondere, dass sie in vergleichsweise hohem Maße Diskriminierung bei der Religionsausübung wahrnehmen. Da unter den Türkeistämmigen viele Muslime sind, liegt die Vermutung nahe, dass sie eine ‚Islamfeindlichkeit‘ erleben. Tatsächlich fühlen sich von den Befragten, die sich zum Islam bekennen, 26,5 Prozent bei der Religionsausübung benachteiligt, bei Nichtmuslimen

¹⁶ Mithilfe empirischer Testverfahren belegen dies beispielsweise Auspurg, Hinz und Schmid (2011) für den Wohnungsmarkt, Kaas und Manger (2010) für den Arbeitsmarkt und der SVR-Forschungsbereich (2014) für den Ausbildungsmarkt (vgl. auch Kap. B.1.2). Aus methodischen Gründen beziehen sich diese Studien jedoch meist nur auf eine bestimmte Gruppe von Zuwanderern und einen bestimmten Bereich. Daneben gibt es einzelne Untersuchungen zu subjektiven Diskriminierungserfahrungen (für einen Überblick s. ADS 2012: 6f.).

Abb. 7 Zustimmung, dass im Bundestag mehr Abgeordnete mit Migrationshintergrund vertreten sein sollten, nach Herkunftsgruppen der Befragten



Anmerkung: Anteile unter 4 Prozent sind nicht ausgewiesen.
Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2014; gewichtete Daten

sind es lediglich 5,6 Prozent (ohne Abb.). Am zweithäufigsten berichten Befragte aus der „übrigen Welt“ (Asien, Afrika, Australien, Amerika) von Benachteiligungen. Bei der Benutzung öffentlicher Transportmittel geben sie häufiger als Türkeistämmige an, in irgendeiner Weise Diskriminierung erlebt zu haben. Das könnte darauf hindeuten, dass Personen mit bestimmten äußeren Merkmalen (Haut- oder Haarfarbe, Augenfarbe oder -form etc.) tendenziell eher Diskriminierungserfahrungen machen.¹⁷

2.3 Religion und Kultur: prinzipielle Offenheit und skeptische Vorbehalte

Erstmals wurden im SVR-Integrationsbarometer 2014 auch Einstellungen zu Kultur und Religion (vor allem dem Islam), aber auch zu bestimmten ‚ethnischen Minderheiten‘ (z. B. der Gruppe der Roma) erfasst. Hier werden Meinungen aller Herkunftsgruppen z. B. zur institutionellen Gleichstellung des Islam in Schule und Hochschule und zu Vielfalt in der direkten Nachbarschaft abgebildet. Diese Aspekte werden in der stetig vielfältiger werdenden Gesellschaft medial und politisch prominent diskutiert (Kap. B.1.4).

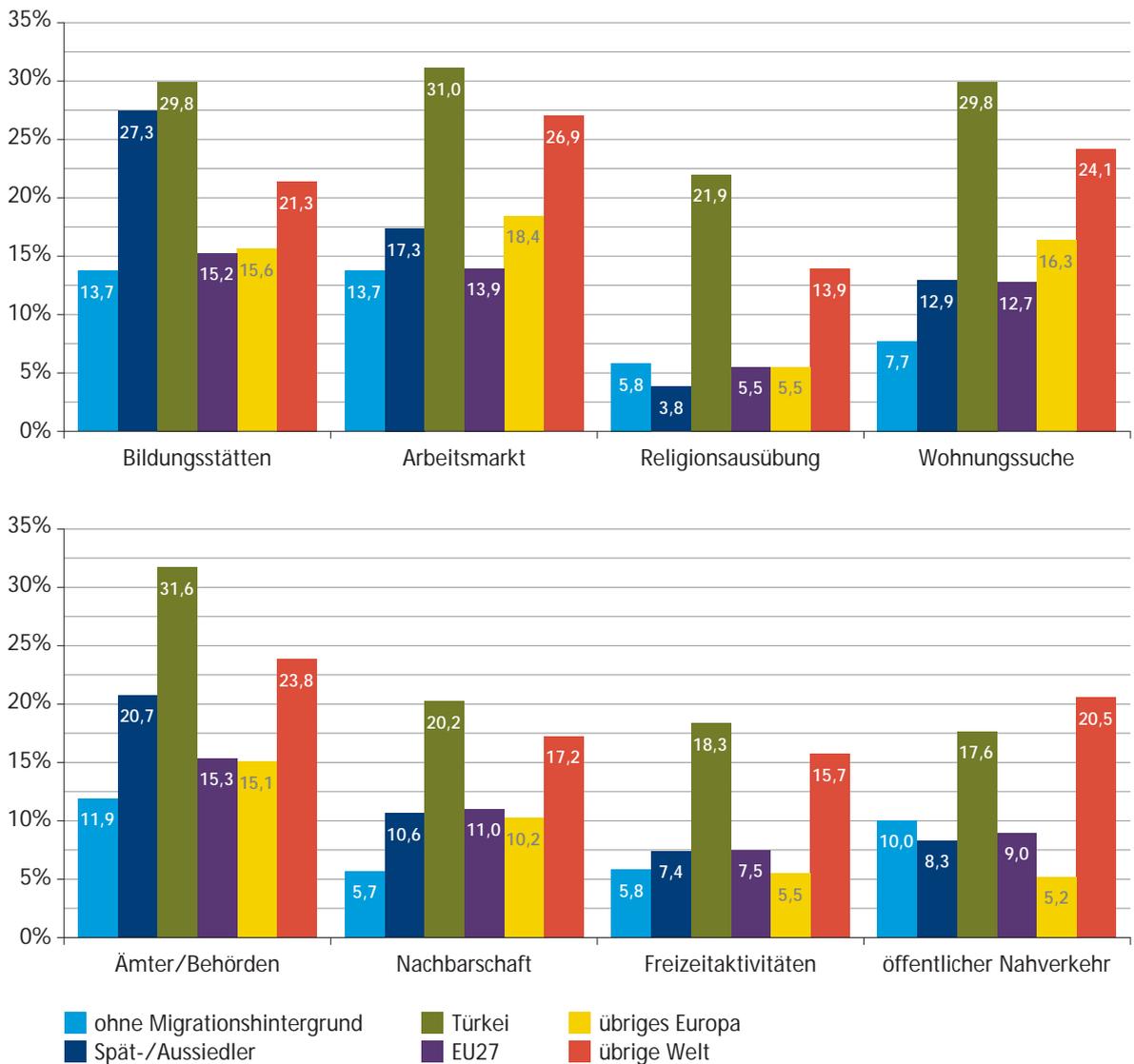
Wie die Ergebnisse zeigen, hat die Bevölkerung insgesamt ein weitgehend pragmatisches Verständnis von einer sich öffnenden Gesellschaft, allerdings ist auch eine ablehnende Haltung gegenüber einzelnen Gruppen verbreitet, die sich vornehmlich auf Muslime und – über alle Herkunftsgruppen hinweg – auf Roma bezieht.

Muslime im öffentlichen Leben: Pragmatismus oder Islamfeindlichkeit?

In Kap. B.1.4 wird ausführlich behandelt, wie offen das Religionsverfassungsrecht für Ansprüche auf institutionelle Gleichbehandlung von Religionen ist, die sich im Land neu etablieren. Parallel dazu erfasst das SVR-Integrationsbarometer Meinungen zu verschiedenen politischen Maßnahmen, mit denen Bund und Länder auf solche Ansprüche religiöser Gleichberechtigung eingehen, z. B. die Etablierung islamischen Religionsunterrichts an staatlichen Schulen oder islamischer Theologie an Hochschulen (Abb. 9). Hierzu äußert sich bei den Befragten ohne wie mit Migrationshintergrund jeweils eine Mehrheit positiv; gut die Hälfte (55,1 bzw. 51,3 %) befürwortet islamischen Religionsunterricht an Schulen, etwa zwei Drittel (68,9

¹⁷ Siehe dazu beispielsweise die Rechtsprechung zum sog. *Racial Profiling* und die Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Cremer 2013) zu diesem Thema. Eine weitere europäische Vergleichsstudie zeigt, dass rassistische Einstellungen in der deutschen (und auch der französischen) Bevölkerung signifikant häufiger sind als in Großbritannien oder den Niederlanden, allerdings auf einem deutlich niedrigeren Niveau liegen als in Portugal, Polen und Ungarn (Zick/Küpper/Hövermann 2011: 6f.).

Abb. 8 Erlebte Benachteiligung in verschiedenen Bereichen nach Herkunftsgruppen der Befragten



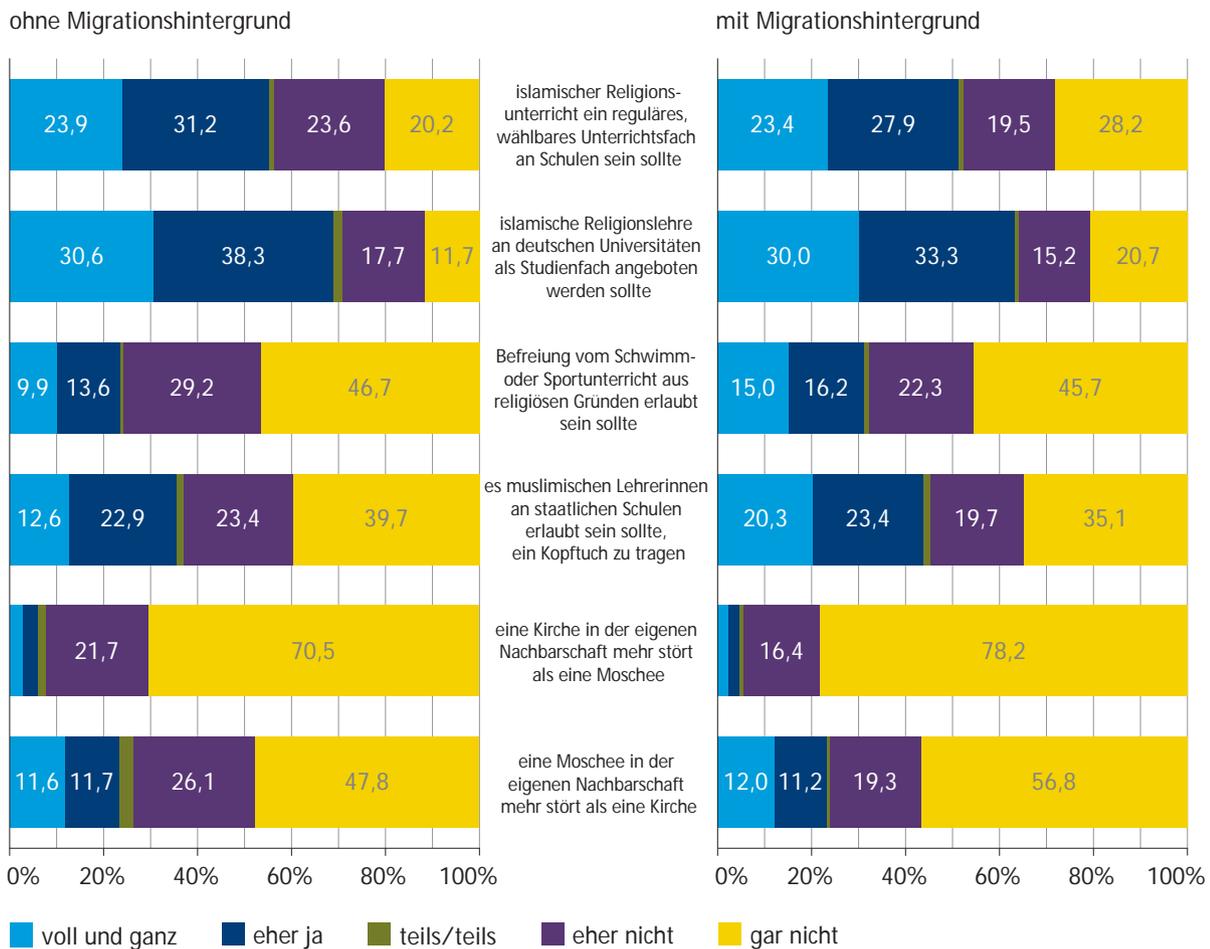
Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2014; gewichtete Daten

bzw. 63,3 %) unterstützen die islamische Religionslehre an Universitäten. In Bezug auf individuelle Anliegen gegenüber dem Staat, die religiös begründet werden, äußern die Befragten sich jedoch überwiegend skeptisch. Eine Befreiung vom Sport- bzw. Schwimmunterricht aus religiösen Gründen lehnt eine deutliche Mehrheit ab (75,9 bzw. 68,0 %); ähnlich ablehnend – wenn auch weniger deutlich – ist die Einstellung zu der Frage, ob muslimische Lehrerinnen an staatlichen Schulen im Unterricht ein

Kopftuch tragen dürfen (63,1 bzw. 54,8 %). Die Mehrheit der Befragten schätzt offensichtlich Gleichbehandlung und religiöse Neutralität als wichtiger ein als die Gewährung einer ‚Sonderbehandlung‘ aus religiösen Gründen.

Im Vergleich zu christlichen Kirchen zeigt sich eine stärkere Ablehnung von Moscheen. Der Aussage „Eine Kirche stört mich mehr als eine Moschee in der Nachbarschaft“ stimmt jeweils nur eine Minderheit (6,0 bzw. 4,4 %) der Befragten („voll und ganz“ bzw. „eher“) zu, der analogen

Abb. 9 Zustimmung zur Aussage, dass ...



Anmerkung: Anteile unter 4 Prozent sind nicht ausgewiesen.
 Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2014; gewichtete Daten

Aussage „Eine Moschee stört mich mehr als eine Kirche in der Nachbarschaft“ hingegen jeweils knapp ein Viertel der Befragten (23,3 bzw. 23,2 %).¹⁸

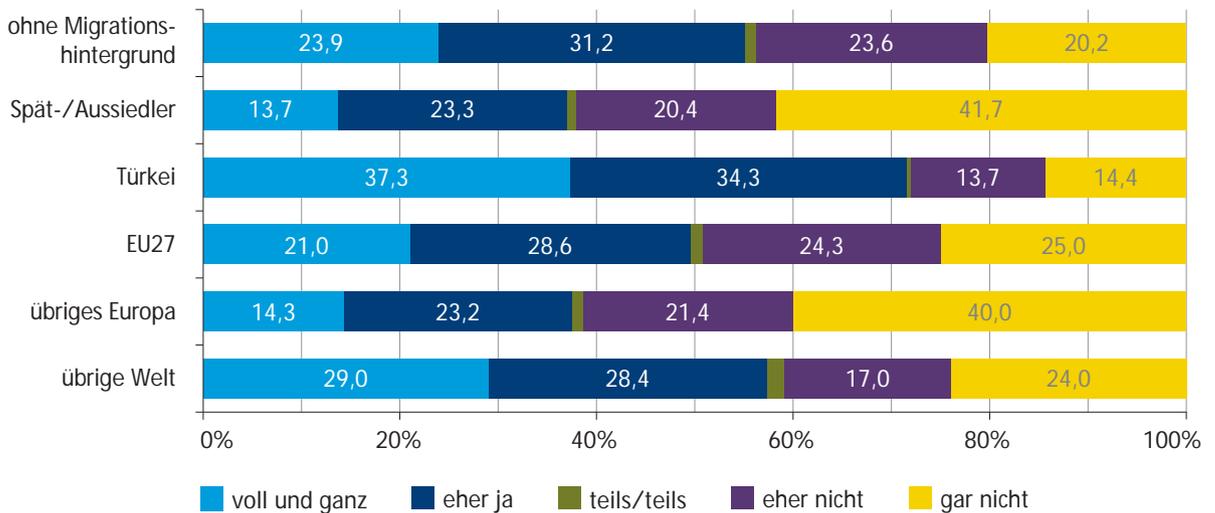
In den Einstellungen zur Einführung islamischen Religionsunterrichts unterscheiden sich die Meinungstendenzen der in Deutschland lebenden Herkunftsgruppen besonders stark (Abb. 10). Auffällig ist vor allem die vergleichsweise ablehnende Haltung der Spät-/Aussiedler gegenüber islamischem Religionsunterricht.¹⁹

Die Akzeptanz der religiösen Pluralität geht weit, kennt aber auch Grenzen. In Bezug auf die Aussage, der Islam gehöre zu Deutschland, zeigt sich die Mehrheit der Bevölkerung insgesamt skeptisch bis ablehnend: 44,0 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund und 53,2 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund beantworten diese Frage mit „eher nicht“ oder „gar nicht“. In Bezug auf das Judentum in Deutschland wird die gleiche Aussage seltener verneint, dennoch empfinden 31,2 Prozent der Befragten

18 Die Frage wurde jeweils der Hälfte der Personen in der Stichprobe auf Kirche bzw. Moschee bezogen gestellt; die Verteilung erfolgte zufällig.

19 Diese wechselseitig negativen Haltungen zwischen Spät-/Aussiedlern und Personen mit türkischem Migrationshintergrund wurden schon früher beobachtet (für eine ausführlichere Betrachtung s. SVR 2010: 58-60). Die Daten des SVR-Integrationsbarometers 2014 weisen darauf hin, dass insbesondere ältere Spät-/Aussiedler deutlich größere Vorbehalte gegen Muslime haben (bezogen auf sämtliche Fragen zum Islam). Die Abwehrhaltung nimmt mit steigender Verweildauer in Deutschland rapide ab. Wie ein Regressionsmodell (ohne Abb.) zeigt, erklären die beiden Determinanten Verweildauer und Alter allein bis zu 16 Prozent der Varianzen im Antwortverhalten.

Abb. 10 Befürwortung von islamischem Religionsunterricht an Schulen nach Herkunftsgruppen der Befragten



Anmerkung: Anteile unter 4 Prozent sind nicht ausgewiesen.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2014; gewichtete Daten

mit Migrationshintergrund und 22,1 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund das Judentum als eher nicht bzw. gar nicht zu Deutschland gehörig. Das Christentum sieht erwartungsgemäß nur eine kleine Minderheit (jeweils etwa 4,5 %) als eher nicht bzw. gar nicht zu Deutschland gehörig (ohne Abb.). Eine Studie der Universität Münster ermittelte im Vergleich mehrerer europäischer Länder, dass die ablehnende Haltung gegenüber dem Islam in Deutschland signifikant stärker ist als in Frankreich, den Niederlanden oder Dänemark (Pollack 2010). In Deutschland sprachen sich auch wesentlich weniger Menschen dafür aus, allen Religionen die gleichen Rechte zu gewähren (Ostdeutschland: 53,4 %, Westdeutschland: 48,5 %), als in Dänemark (72,0 %), den Niederlanden (81,6 %), Frankreich (85,8 %) und Portugal (89,2 %). Die Befunde dieser Studie und des SVR-Integrationsbarometers verdeutlichen, dass die Gesellschaft von einer Anerkennung religiöser Vielfalt zum Teil noch weit entfernt ist.

Hinsichtlich der Kenntnis des Islam ist interessant, dass für die gesamte Einwanderungsgesellschaft (also Personen mit wie ohne Migrationshintergrund) die Medien die wichtigste Informationsquelle sind. Vier von fünf Befragten ohne Migrationshintergrund (82,9 %) und über 70 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund haben ihr Wissen über den Islam aus Medienberichten über islamische Länder

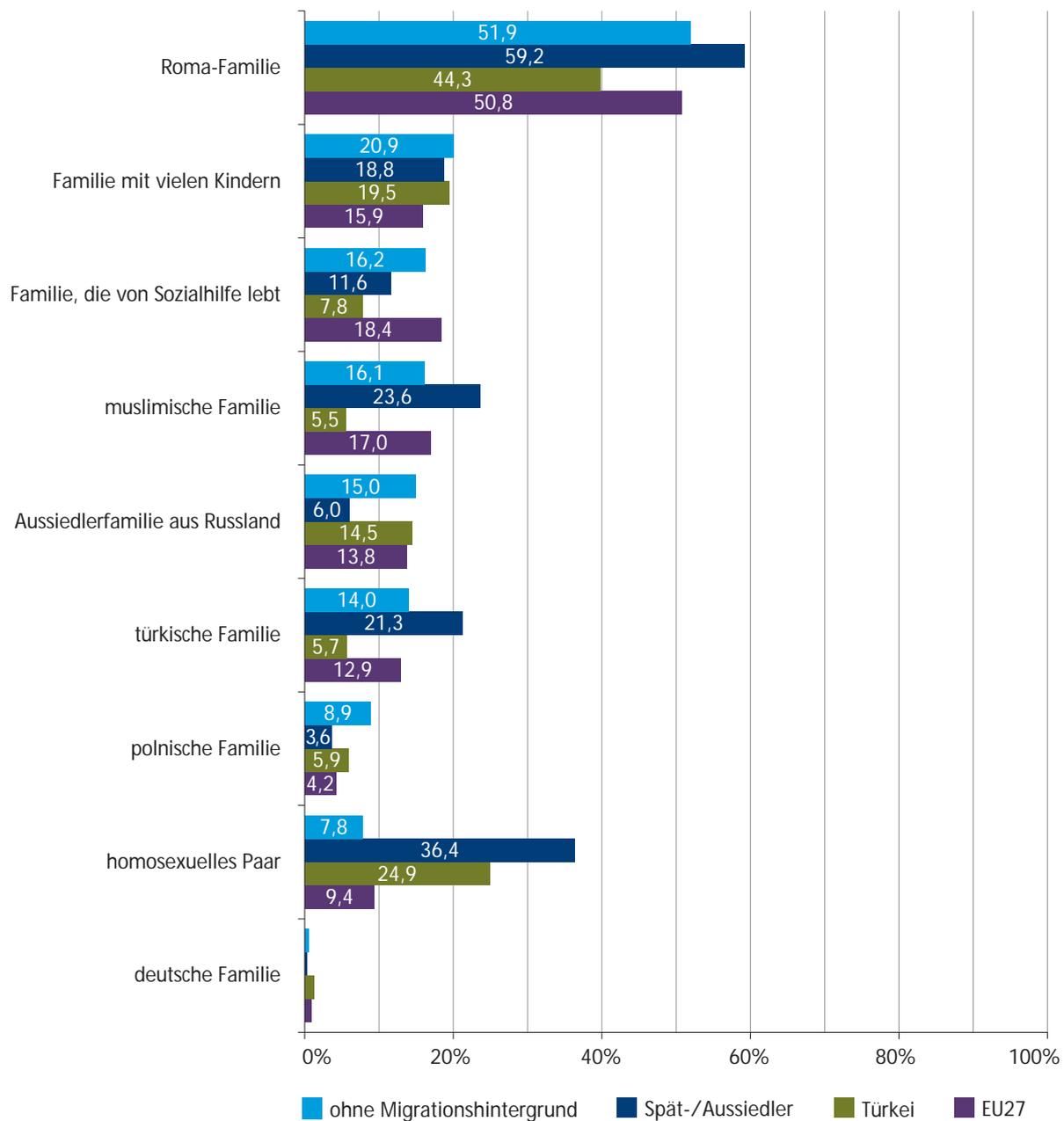
und über Muslime in Deutschland (77,5 %) (ohne Abb.). Die Medien spielen also eine wichtige Rolle für das Bild des Islam in Deutschland und damit wohl auch für die Zustimmung zu politischen Anstrengungen um institutionelle Gleichberechtigung.²⁰

Unerwünschte Nachbarn: breite Vorbehalte gegen Roma

Skepsis bzw. eine ablehnende Haltung gegenüber Muslimen und anderen gesellschaftlichen Gruppen zeigt sich auch in den Antworten auf die Frage, wie die Befragten es fänden, wenn bestimmte Personen in ihre Nachbarschaft zögen. Hier haben Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen durchaus unterschiedliche Einstellungen (die wohl auch vom jeweils eigenen soziokulturellen bzw. sozioökonomischen Status sowie vom jeweiligen Bild des ‚Anderen‘ bedingt sind). So finden z. B. 23,6 Prozent der Spät-/Aussiedler eine muslimische Familie in direkter Nachbarschaft „nicht so gut“; das Gleiche gilt für 17,0 Prozent der EU27-Zuwanderer und 16,1 Prozent der Menschen ohne Migrationshintergrund (Abb. 11). Ähnlich negativ sind die Einstellungen von Spät-/Aussiedlern zu Menschen mit türkischem Migrationshintergrund.

²⁰ Eine Studie des SVR-Forschungsbereichs (2013c) zeigt, dass Befragte sowohl mit als auch ohne Migrationshintergrund die mediale Darstellung des Islam und der Muslime als zu negativ einschätzen.

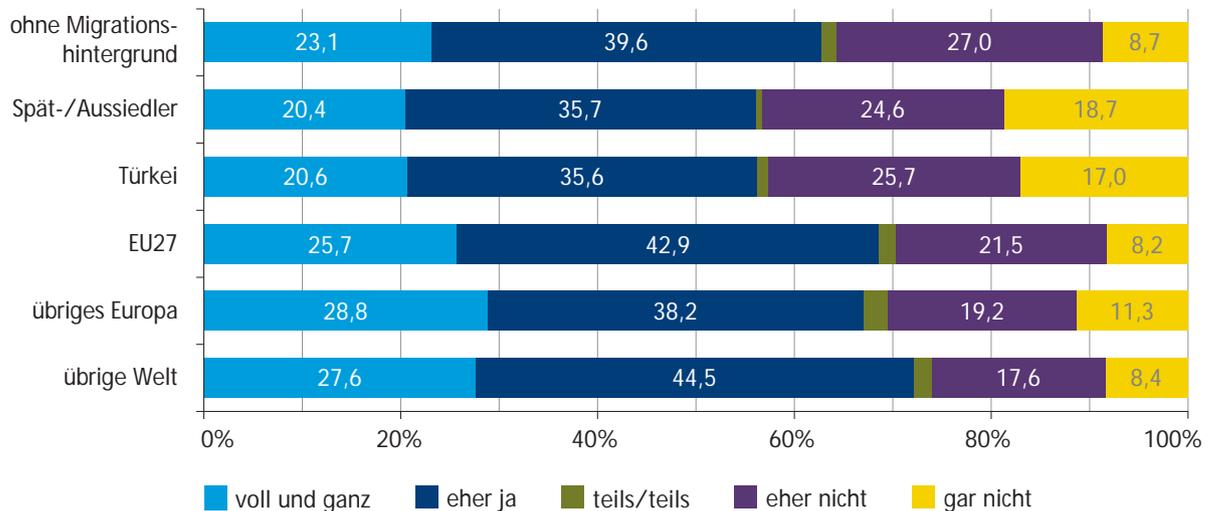
Abb. 11 Unerwünschte Nachbarn nach Herkunftsgruppen der Befragten



Anmerkung: Anteile unter 2 Prozent sind nicht ausgewiesen.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2014; gewichtete Daten

Abb. 12 Wunsch nach mehr Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Herkunftsgruppen der Befragten



Anmerkung: Anteile unter 3 Prozent sind nicht ausgewiesen.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2014; gewichtete Daten

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass Zuwanderer in ihrer Nachbarschaft nicht zwangsläufig Personen aus der eigenen Herkunftsregion vorziehen: Ein qualitatives Forschungsprojekt des Bundesministeriums des Innern (BMI) und des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN) hat bereits gezeigt, dass Jugendliche aus der ehemaligen Sowjetunion Nachbarn deutscher Herkunft als angenehmer bewerten als Spät-/Aussiedler-Nachbarn (Baier et al. 2010). Das SVR-Integrationsbarometer bestätigt dieses Phänomen: Auch im Integrationsbarometer geben (signifikant) mehr Aussiedler an, sie würden es besser finden, neben einer deutschen (37,1 %) als neben einer Aussiedler-Familie (32,5 %) zu wohnen.²¹ Neu ist die gleiche Erkenntnis für Türkeistämmige, die sich ebenfalls signifikant häufiger für eine deutsche Familie in der Nachbarschaft aussprechen als für Zuwanderer mit türkischem Migrationshintergrund.²²

Bemerkenswert erscheinen zudem die großen Unterschiede hinsichtlich der Toleranz gegenüber Homosexuellen: Mehr als jeder dritte Spät-/Aussiedler, jeder vierte

Befragte mit türkischem Migrationshintergrund und etwa jeder dreizehnte Deutsche ohne Migrationshintergrund hätte ungern ein homosexuelles Paar als Nachbarn. Überhaupt ist sog. gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Europa insgesamt weit verbreitet. Zu diesem Ergebnis kommt eine international vergleichende Studie, die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt wurde und auf Daten der Universität Bielefeld basiert. Die acht europäischen Länder, die darin untersucht wurden, unterscheiden sich kaum im Ausmaß der Ablehnung von Zuwanderern; auch negative Einstellungen zu Muslimen sind länderübergreifend verbreitet. Islamfeindlichkeit ist aber in Deutschland (wie auch in Italien, Ungarn und Polen) geringfügig stärker ausgeprägt als in Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden; in Portugal ist sie am niedrigsten (Zick/Küpper/Hövermann 2011: 64, 70).²³

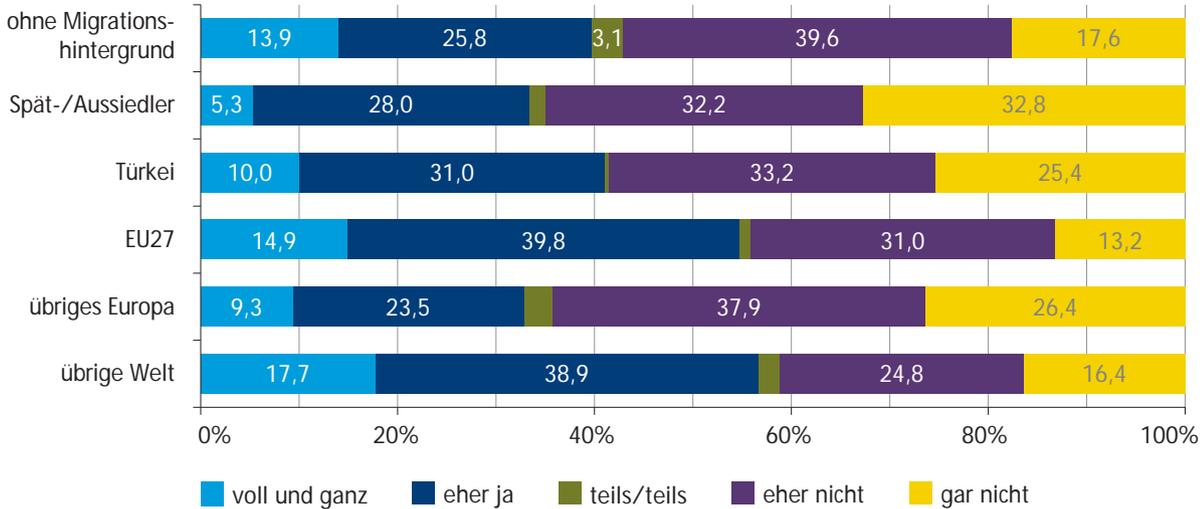
Ausgesprochen bedenklich ist vor allem die sehr starke Tendenz, Roma in der Nachbarschaft als unerwünscht zu betrachten, die sich im SVR-Integrationsbarometer 2014 zeigt: Etwas mehr als die Hälfte der Befragten ohne

21 Lediglich 0,3 Prozent der Spät-/Aussiedler fänden es „nicht so gut“, wenn eine deutsche Familie in ihre Nachbarschaft zöge; gegen Spät-/Aussiedler-Nachbarn sprechen sich 6,0 Prozent aus.

22 35,1 Prozent der Türkeistämmigen fänden es gut, eine deutsche Familie in der Nachbarschaft zu haben, und 32,6 Prozent äußern sich positiv über türkische Nachbarn. Die Ablehnungswerte liegen für eine türkische Familie bei 5,7 Prozent und für eine deutsche Familie bei 1,2 Prozent.

23 Antisemitische Einstellungen sind dagegen in Deutschland signifikant stärker verbreitet als in anderen westeuropäischen Ländern; noch ausgeprägter sind sie in Polen und Ungarn (Zick/Küpper/Hövermann 2011: 67). Homophobie ist in Ungarn und Polen signifikant stärker ausgeprägt als z. B. in Deutschland (Zick/Küpper/Hövermann 2011: 74).

Abb. 13 Wunsch nach mehr Aufnahme von Flüchtlingen, die momentan in EU-Staaten mit wirtschaftlichen Problemen leben (EU-Lastenteilung), nach Herkunftsgruppen der Befragten



Anmerkung: Anteile unter 3 Prozent sind nicht ausgewiesen.
Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2014; gewichtete Daten

Migrationshintergrund sowie der EU27-Zuwanderer hätten Roma nur ungern in der Nachbarschaft. Noch stärker ist die Ablehnung von Roma unter den Spät-/Aussiedlern (59,2 %). Etwas weniger ablehnend bewerten dies Befragte mit türkischem Migrationshintergrund (44,3 %).²⁴ Diese Befunde sind vor allem deshalb bedeutsam, weil Roma zum Teil auch wegen Diskriminierung aus ihren Herkunftsländern fliehen und nun in Deutschland eine ähnliche Ablehnung erfahren.²⁵

Auffällig ist des Weiteren, dass Personen, die gegenüber Roma negativ eingestellt sind, meist sehr wenig persönlichen Kontakt zu Angehörigen dieser Gruppe haben – und somit vermutlich auch geringe Kenntnisse über sie: 65,2 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund geben an, überhaupt keinen Kontakt zu Roma zu haben; das Gleiche gilt für 76,2 Prozent der Spät-/Aussiedler, 66,9 Prozent der Türkeistämmigen und jeweils fast 70 Prozent der anderen Befragtengruppen (EU27, „übriges Europa“, „übrige Welt“) (ohne Abb.). Da ein persönlicher Kontakt nicht besteht, ist davon auszugehen, dass zu diesen Vor-

behalten – die zum großen Teil auch historisch verwurzelt sind (SVR 2013: 132f.) – insbesondere die defizitorientierte politische und mediale Debatte über „Armutszuwanderung“ etc. beiträgt.

2.4 Einschätzungen zur Migrations- und Asylpolitik

Das SVR-Integrationsbarometer 2014 ermittelte auch Haltungen zur Migrations- und Asylpolitik von heute. Bereits im SVR-Migrationsbarometer 2011 wurde gefragt, welche neuen Zuwanderer besonders willkommen sind bzw. welche „migrationspolitischen Präferenzen“ (SVR 2011: 30) bestehen. Dabei war deutlich geworden, dass sich die Mehrheit der Menschen mit (58,7 %) und ohne (57,7 %) Migrationshintergrund eine stärkere Zuwanderung von Hochqualifizierten wünscht (SVR 2011: 31). Wie Abb. 12 zeigt, gilt dies nach wie vor für die Mehrheit der Bevölkerung.

²⁴ Für einen Überblick über weitere quantitative Untersuchungen dazu sowie Erklärungsansätze s. beispielsweise End 2012. Für Studien zur Situation der Roma in verschiedenen europäischen Ländern s. EU Fundamental Rights Agency (FRA 2009).

²⁵ Antiziganismus ist in ganz Europa weit verbreitet. In einer Eurobarometer-Umfrage von 2008 geben Deutsche etwas häufiger als der EU-Durchschnitt an, dass sie sich unwohl fühlen würden, wenn sie Sinti oder Roma als Nachbarn hätten. Am wenigsten unwohl würden sich Polen und Schweden fühlen, am meisten Italiener und Tschechen (Eurobarometer 2008: 46).

Gleichzeitig belegte das SVR-Migrationsbarometer 2011 aber auch, dass die Menschen mit und ohne Migrationshintergrund Flüchtlingszuwanderung weitgehend akzeptierten bzw. prinzipiell offen dafür waren, mehr Flüchtlinge aufzunehmen (40,9 bzw. 48,5 %) (SVR 2011: 31). Da die gemeinsame europäische Asylpolitik immer wichtiger wird (dazu ausführlich Kap. A.2.3), fragte das SVR-Integrationsbarometer 2014 explizit, inwiefern die Bevölkerung bereit ist, in Deutschland mehr Flüchtlinge aufzunehmen, „die momentan in EU-Staaten mit wirtschaftlichen Problemen leben“. Wie sich zeigt, sind zwar

fast 40 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund bereit, im Rahmen einer EU-Lastenteilung mehr Flüchtlinge aufzunehmen, die Mehrheit (ca. 57 %) lehnt dies jedoch ab (Abb. 13). Nicht viel anders sieht es unter den Befragten mit Migrationshintergrund aus. Einzig Zuwanderer aus EU-Staaten (und somit zum Teil aus Staaten, die ein solcher Ausgleich entlasten würde) sowie Zuwanderer aus der „übrigen Welt“ (also zum Teil auch aus Fluchtstaaten) sind mehrheitlich der Ansicht, dass Deutschland mehr Flüchtlinge aufnehmen sollte, die momentan in EU-Staaten mit wirtschaftlichen Problemen leben.

3. Folgerungen für Integrationspolitik und Integrationspraxis

Das dritte SVR-Integrationsbarometer geht schwerpunktmäßig zwei Fragen nach: Wie unterscheiden sich die Einschätzungen des Integrationsklimas je nach soziodemografischem Hintergrund und Herkunft der befragten Personen? Und wie stehen Menschen unterschiedlicher Herkunft zum Zusammenleben in der Einwanderungsgesellschaft, wie offen sind sie gegenüber ihren Mitmenschen?

Insgesamt bestätigt das SVR-Integrationsbarometer 2014 die Ergebnisse von 2010 und 2012. Es zeigt aber auch eine Ambivalenz: Während die Bevölkerung über alle Herkunftsgruppen hinweg das Integrationsgeschehen insgesamt mehrheitlich als „gut“ bewertet, gibt es teilweise deutliche Vorbehalte gegen einzelne Gruppen, insbesondere gegen Muslime und Roma. Integrationspolitisch und -praktisch bedeutsam sind diese Ergebnisse in zweierlei Hinsicht:

Große Teile der Bevölkerung schätzen das Integrationsklima im Land wie in den Vorjahren als freundlich ein. Insgesamt

zeigt sich die Bevölkerung durchaus aufgeschlossen für integrationspolitische Maßnahmen hin zu einer offeneren Gesellschaft: Befragte mit und ohne Migrationshintergrund fordern mehrheitlich eine weitere interkulturelle Öffnung der Institutionen ein, und auch einer Gleichbehandlung der Religionen stehen die meisten wohlwollend gegenüber.

Allerdings darf die allgemein positive Einschätzung des Integrationsklimas nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft kein Spaziergang ist. Die im Integrationsbarometer 2014 festgestellten Diskriminierungserfahrungen und die ablehnenden bis feindlichen Haltungen gegenüber bestimmten Gruppen sind zwar im internationalen Vergleich keine Ausnahme; Deutschland liegt hier im Mittelfeld. Sie dürfen aber keinesfalls bagatellisiert werden, sondern sind entschlossen zu bekämpfen.

A Migration und Migrationspolitik

Deutschlands Rückkehr als Einwanderungsland

Deutschland ist eines der quantitativ wichtigsten Einwanderungsländer der Welt. Sowohl 2012 als auch 2013 sind jeweils mehr als eine Million Menschen nach Deutschland zugewandert. Der Zuwanderungsgewinn, also die Differenz zwischen Zuwanderung nach und Abwanderung aus Deutschland, betrug in beiden Jahren mehr als 350.000 Personen – so hoch war er seit anderthalb Jahrzehnten nicht mehr. Deutschland hat damit ein ‚Comeback‘ als Einwanderungsland geschafft; noch vor wenigen Jahren hatten sich die Zuwanderung nach und die Abwanderung aus Deutschland weitgehend ausgeglichen (SVR 2011: 10). Jenseits der deutlich gestiegenen Gesamtzuwanderung ist bei einer differenzierten Betrachtung aber auch zu erkennen, dass sich die Muster und die Zusammensetzung der Zuwanderung nach Deutschland verändert haben. Dabei ist zunächst zwischen Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen zu unterscheiden: Staatsangehörige von EU-Staaten genießen Freizügigkeit, somit kann ihre Zuwanderung politisch nicht mehr nennenswert gesteuert werden. Drittstaatsangehörige dagegen haben kein generelles Recht auf Einwanderung nach und Niederlassung in Deutschland. Hier wird in der Regel differenziert nach Zuzugsmotiven wie Arbeit (Kap. A.1.1), Flucht (Kap. A.1.2) oder Familienzusammenführung (Kap. A.1.3), die vordergründig klar voneinander abgrenzbar sind. Eine Sondergruppe, die sich dieser Unterscheidung nach Zuzugsmotiven entzieht, bilden irreguläre Zuwanderer (Kap. A.1.4).

A.1.1 Zuwanderung von Arbeitskräften: Deutschland als Magnet für qualifizierte Zuwanderer

Seit dem Anwerbestopp von 1973 hat die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte nach Deutschland nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Für Drittstaatsangehörige, die nach Deutschland kommen wollten, um zu arbeiten, waren die rechtlichen Rahmenbedingungen über viele Jahre hinweg außerordentlich restriktiv, sie wurden erst in den

letzten Jahren deutlich liberalisiert (s. dazu auch Kap. A.2.2). Auch als Folge dieser Liberalisierungen steigt seit einiger Zeit die Bedeutung der Arbeitsmigration am Gesamtzuzug nach Deutschland wieder leicht an. Angesichts des Fachkräftemangels, der sich in einigen Regionen schon abzeichnet und in vielen anderen Regionen für die Zukunft erwartbar ist, ist diese Entwicklung sowohl bevölkerungs- als auch arbeitsmarktpolitisch von hoher Bedeutung.

Entwicklung der Zuwanderung: Arbeitsmigration nimmt zu

Um die Entwicklung der Arbeitsmigration zu analysieren, muss aus datentechnischen Gründen zwischen Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen unterschieden werden. Staatsbürger anderer EU-Mitgliedsländer, die nach Deutschland zuwandern, müssen kein Motiv für ihre Einreise angeben, da in der Unionsbürgerschaft Freizügigkeitsrechte kodifiziert sind. Sie beinhaltet somit einen „Rechtsanspruch, von Maßnahmen der Migrationssteuerung grundsätzlich verschont zu bleiben“ (Bast 2011: 54).²⁶ Unionsbürger werden zwar (sofern sie sich am Wohnort ordnungsgemäß anmelden) von der Wanderungsstatistik erfasst, aber die Gründe für die Zuwanderung werden im Ausländerzentralregister (AZR) nicht registriert (Info-Box 3). Zur Frage ihrer Zuzugsmotive gibt es daher kaum statistisch belastbares Material. Aufschluss darüber gibt lediglich die 0,1-Prozent-Bevölkerungsstichprobe des Mikrozensus 2008 (SVR 2013: 63). Sie zeigt, dass bei Personen, die aus den EU26-Ländern nach Deutschland zugewandert sind, Arbeitsaufnahme mit 42,8 Prozent das dominante Zuzugsmotiv darstellt, mit weitem Abstand etwa vor Familienzusammenführung oder -gründung (32,2 %). Dafür spricht auch die Beobachtung, dass die betreffenden Personen mehrheitlich in einem arbeitsmarktrelevanten Alter sind: Fast zwei Drittel der Unionsbürger, die im Jahr 2010 nach Deutschland eingewandert sind, waren zwischen 25 und 50 Jahre alt, nur jeder zehnte über 50. Einen weiteren Hinweis geben die Herkunftsländer der Zuwanderer: Hier

²⁶ Für Staatsangehörige der Staaten Mittel- und Osteuropas, die der EU 2004 bzw. 2007 beigetreten sind, galten bis 2011 gewisse Einschränkungen, für Rumänen und Bulgaren noch bis Ende 2013. Für Staatsangehörige Kroatiens, das im Juli 2013 beigetreten ist, wird der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zunächst zwei Jahre lang eingeschränkt sein, allerdings gelten für bestimmte Berufs- und Bevölkerungsgruppen Ausnahmen.

Info-Box 3 Statistische Quellen zur Arbeitsmigration in Deutschland

Zu den wichtigsten Datenquellen zählt die vom Statistischen Bundesamt zusammengeführte **Wanderungsstatistik**, die auf den Meldedaten der Länder basiert und auch kurzfristige Aufenthalte berücksichtigt. Diese Statistik unterschätzt tendenziell die Ab- und Rückwanderung, da sich – wie auch der Zensus 2011 zeigte – viele fortziehende Personen nicht bei der zuständigen Meldebehörde abmelden und entsprechend in der Statistik verbleiben. Die Statistik ist fallbasiert, sie kann also auch doppelte Einträge zu ein und derselben Person beinhalten. Zudem enthält sie keinerlei Angaben zu den Zuwanderungsmotiven und -zwecken und ist damit für die Frage der Arbeitsmigration nur eingeschränkt aufschlussreich.

Das **Ausländerzentralregister (AZR)**, das vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verwaltet wird, gibt differenziert Auskunft über die Dauer des Aufenthalts sowie über Wanderungsbewegungen und -motive. Beispielsweise erfasst es auch den Aufenthaltsweg, allerdings nur bei Drittstaatsangehörigen, nicht jedoch bei EU-Bürgern. Im AZR werden Personen erst registriert, wenn sie sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhalten, d. h. in der Regel länger als drei Monate. Da das AZR im Gegensatz zur Wanderungsstatistik personenbasiert ist, liegen die Zuwanderungszahlen hier laut dem BAMF „in der Regel um etwa ein Drittel unter den in der Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes verzeichneten Zuzugszahlen“ (BMI/BAMF 2013: 34).

Daten über Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) fallen bei sog. internen Zustimmungsverfahren an, d. h. in Fällen, wo eine Arbeiterlaubnis für einen Drittstaatsangehörigen nur mit Zustimmung der BA erteilt werden kann. Durch die jüngsten Gesetzesänderungen ist die Zustimmung der BA allerdings seltener erforderlich. Damit verlieren die Daten der BA tendenziell an Bedeutung.

haben besonders die Länder Südeuropas an Bedeutung gewonnen, u. a. weil dort vor allem unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen hohe Arbeitslosigkeit herrscht und auch gut ausgebildete Arbeitskräfte kaum Aussicht auf eine durchgehende Beschäftigung haben (vgl. dazu ausführlich SVR 2013).

Direkte Hinweise auf die zunehmende Bedeutung der Arbeitsmigration gibt es für Drittstaatsangehörige. Denn während das AZR zu Unionsbürgern nur solche personenbezogenen Daten enthält, die unbedingt erforderlich sind, um

die aufenthaltsrechtlichen Vorschriften für Unionsbürger (RL 2004/38/EG) anzuwenden, wird für Drittstaatsangehörige (mit Ausnahme von Kurzzeitmigranten) auch der Aufenthaltsweg erfasst, aus dem die Zuzugsmotive abgeleitet werden können. Die AZR-Daten zeigen, dass die Zahl der Zuwanderer, die zum Zweck der Arbeitsaufnahme nach Deutschland eingereist sind, insgesamt deutlich gestiegen ist: Zwischen 2006 und 2012 hat sie sich von knapp 30.000 auf über 38.000 erhöht (Tab. A.1). Dieser Anstieg in absoluten Zahlen bedeutet allerdings (noch) nicht, dass

Tab. A.1 Jährliche Zuzüge insgesamt und zum Zweck der Erwerbstätigkeit 2006–2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Drittstaatsangehörige zum Zweck der Erwerbstätigkeit (absolut)	29.429	28.417	30.266	25.921	29.232	37.201	38.504
Drittstaatsangehörige zum Zweck der Erwerbstätigkeit (anteilig am Gesamtzuzug von Drittstaatsangehörigen)	14,9 %	15,3 %	15,9 %	13,1 %	12,6 %	14,0 %	12,6 %
Gesamtzuzug von Drittstaatsangehörigen (AZR)	197.513	185.735	190.353	197.873	232.007	265.728	305.595
Gesamtzuzug nach AZR (inkl. Unionsbürger)	361.562	393.885	394.596	396.983	475.840	622.506	738.735
Gesamtzuzug nach Melderegister	661.855	680.766	682.146	721.014	798.282	958.299	1.080.936

Quelle: BMI/BAMF 2007; 2008; 2010; 2011; 2012; 2013; BAMF 2013e; Statistisches Bundesamt 2013g; eigene Berechnung

sich die Zuzugszwecke insgesamt verschoben haben; er resultiert lediglich daraus, dass in den letzten Jahren insgesamt deutlich mehr Drittstaatsangehörige nach Deutschland zugewandert sind. Der Anteil der Arbeitsmigration²⁷ an der Gesamtzuwanderung ist nämlich bisher weitgehend konstant geblieben (Abb. A.1). Allerdings können diese Zahlen die umfassende Liberalisierung des deutschen Zuwanderungsrechts noch nicht abbilden, die erst zum 1. August 2012 erfolgt ist (dazu ausführlich Kap. A.2.2).

Zudem ist zu beachten, dass die Daten des AZR insgesamt nur begrenzt aussagekräftig sind: Abgesehen davon, dass es temporäre Kurzzeitzuwanderer nicht erfasst, die gerade für Deutschland viele Jahre lang eine wichtige Rolle gespielt haben (s. dazu SVR 2011: 82–87), lassen sich die Aufenthaltsw Zwecke nicht immer klar voneinander abgrenzen, da sich die Kategorien oft überschneiden. So kann z. B. ein Zuwanderer, der als Zuzugsmotiv „familiäre Gründe“ angibt, kurz nach seiner Einreise ein Studium oder eine Arbeit aufnehmen. Auch fehlen Informationen zu der arbeitsmarktpolitisch interessanten Frage, ob sich im Zeitverlauf beispielsweise der Anteil der Zuwanderer erhöht hat, die als Familienmigranten nach Deutschland gekommen sind und nach ihrer Einreise eine Arbeit aufgenommen haben. Die meisten Personen, die über den Familiennachzug zugewandert sind, verfügen auch über eine Arbeitserlaubnis und haben somit keinerlei Anlass, einen Statuswechsel zu beantragen. Mehrfachnennungen beim Aufenthaltsw Zweck sind im AZR nicht möglich. Tendenziell wird die Bedeutung der Arbeitsmigration von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland nach den AZR-Daten also vermutlich eher unterschätzt.

Ergänzende Hinweise zur Entwicklung des Volumens der Arbeitsmigration liefert die Bundesagentur für Arbeit (BA) mit ihren Informationen über Zustimmungen zu bzw. Ablehnungen von Arbeitsgenehmigungen für Drittstaatsangehörige (Info-Box 3). 2012 erteilte sie 60.757 Zustimmungen für Drittstaatsangehörige, etwas weniger als im Vorjahr (2011: 65.984). 15.195 Anträge wurden abgelehnt; diese Zahl ist gegenüber 2011 (10.026) deutlich gestiegen (BA 2013c; 2012) (Tab. A.2).²⁸ 38.985 der Zustimmungen wurden im Rahmen der Beschäftigungsverordnung (BeschV) erteilt, d. h. meist für neu zugezogene Arbeitnehmer aus Drittstaaten. Der leichte Rückgang bei den Zustimmungen spiegelt aber wohl nicht einen tatsächlich gesunkenen Zuzug von Drittstaatsangehörigen wider, sondern ist vielmehr auf die 2012 erfolgten Liberalisierungen zurückzuführen, nach denen für viele Berufe die Zustimmung der BA nicht mehr

erforderlich ist. Im Zuge der noch andauernden Übergangsfristen für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedstaaten wurden 2011 zudem noch 50.800 sog. „Arbeitsgenehmigungen-EU“ ausgestellt (BMI/BAMF 2013: 64), 2012 waren es 43.882 (BA 2013c). Diese Zahlen sind jeweils im Vergleich zum Vorjahr rückläufig, da seit dem 1. Mai 2011 auch für Bürger der EU8 die Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt.

Arbeitsmigration nach Deutschland hat in der öffentlichen Wahrnehmung und im Vergleich mit anderen westlichen Industrieländern auch zahlenmäßig viele Jahre lang eine eher untergeordnete Rolle gespielt (OECD 2013d) – zumindest wenn man die auf wenige Monate begrenzte Beschäftigung als Saisonarbeiter nicht berücksichtigt –; nun gibt es also erste Indizien dafür, dass Deutschland als Zielland für ausländische Arbeitnehmer an Bedeutung gewinnt. Dies zeigt sich vor allem am deutlich gestiegenen Zuzug von Unionsbürgern, für die angenommen werden kann, dass Arbeitsaufnahme ein wichtiges Motiv der Mobilität darstellt (SVR 2013: 68).²⁹ Auch bei ausländischen Arbeitnehmern aus Drittstaaten zeigt sich absolut ein steigender Zuzug nach Deutschland; dieser entspricht aber weitgehend dem Anstieg des Gesamtzuzugs in den letzten Jahren. Allerdings besteht Grund zu der Annahme, dass durch die neuen und deutlich liberaleren Zuzugsregeln für Arbeitsmigranten, die im August 2012 in Kraft getreten sind (Kap. A.2.2), auch der Anteil der Arbeitsmigration von Drittstaatsangehörigen und ihren Familienangehörigen nach Deutschland zunehmen wird, sofern die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland weiterhin so positiv verläuft wie in den letzten Jahren.

Steigender Anteil an Hochqualifizierten: Früchte liberaler Arbeitsmigrationspolitik?

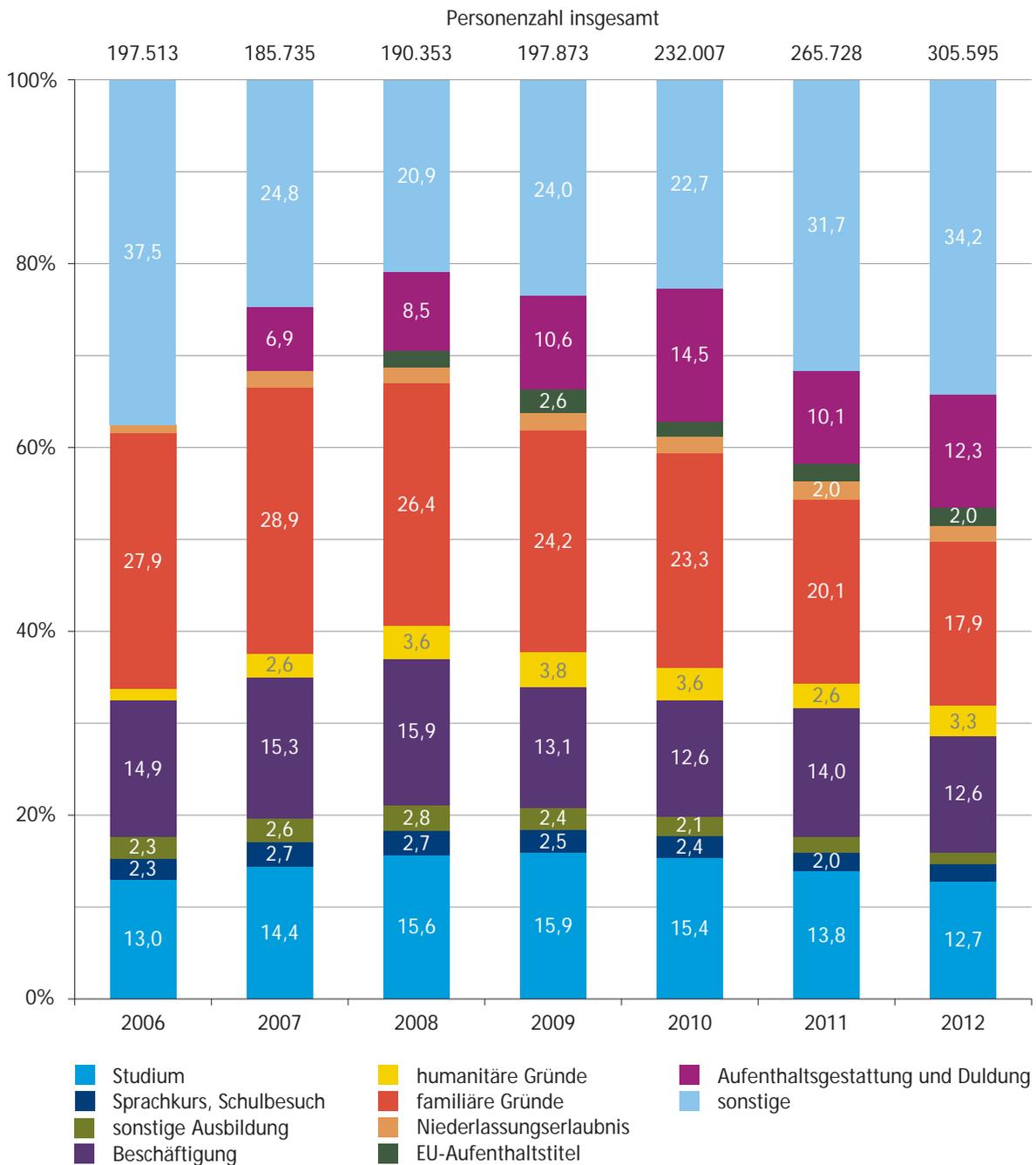
In dem seit einigen Jahren viel beschriebenen weltweiten Wettbewerb um die ‚besten Köpfe‘ war Deutschland lange Jahre institutionell nicht konkurrenzfähig. Dies hat sich erst vor Kurzem geändert: Nach den Gesetzesnovellen und Verordnungen, die in den letzten Jahren erlassen wurden, hat Deutschland nun ein Zuwanderungsrecht, das im Bereich der Arbeitsmigration zu den liberalsten im gesamten OECD-Raum gehört (dazu ausführlich Kap. A.2.2). Durch die alte ‚Gastarbeiterpolitik‘ und dadurch, dass die Umorientierung auf eine aktive Ein- bzw. Zuwanderungspolitik im internationalen Vergleich sehr spät erfolgte, war der Anteil niedrig qualifizierter Zuwanderer am Gesamtzuzug lange Zeit sehr hoch. Dieser Trend hat sich in den letzten

27 In die Kategorie „Erwerbstätigkeit“ fallen Personen, denen ein Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung nach § 18 AufenthG erteilt wurde, sowie jene, die als Forscher (§ 20 AufenthG) oder als Selbständige (§ 21 AufenthG) nach Deutschland zugezogen sind (BMI/BAMF 2014).

28 Eine Erklärung für diesen Anstieg gibt es laut Auskunft der BA nicht.

29 Brücker, Hauptmann und Vallizadeh (2013) zeigen, dass entgegen medial verbreiteten Mythen auch die in den letzten Jahren gestiegenen Zuzüge aus Rumänien und Bulgarien eher unter der Kategorie Arbeitsmigration denn unter ‚Armutsmigration‘ zu subsumieren sind – neu nach Deutschland zugewanderte Rumänen und Bulgaren sind nicht schlechter in den Arbeitsmarkt integriert als andere Ausländergruppen (s. auch SVR 2013).

Abb. A.1 Aufenthaltszwecke von Neuzuwanderern aus Drittstaaten in Deutschland 2006–2012



Anmerkung: Daten nach dem AZR. Unter „sonstige“ fallen u. a. Personen mit einem EU-Aufenthaltstitel (d. h. Personen, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat ein Aufenthaltsrecht besitzen – für Drittstaatsangehörige gilt nicht automatisch die EU-Freizügigkeit, selbst wenn sie ein Aufenthaltsrecht in einem EU-Staat haben) oder Personen, die einen Aufenthaltstitel beantragt haben. Für das Jahr 2006 schließt die Kategorie „sonstige“ auch Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung ein, für das Jahr 2011 Personen mit einer Duldung. Anteile unter 2 Prozent werden nicht ausgewiesen; aufgrund von Rundungen in den Abbildungen des BMI/BAMF ergeben die Anteile nicht immer 100 Prozent.

Quelle: BMI/BAMF 2007; 2008; 2010; 2011; 2012; 2013; BAMF 2013e; eigene Darstellung

Tab. A.2 Zustimmungen für Drittstaatsangehörige nach den Regelungen der Beschäftigungsverordnung (BeschV) 2008-2012

Rechtsgrundlage ³⁰	2008	2009	2010	2011	2012
§ 26 Abs. 1 (zeitlich begrenzte Zulassung von Sprachlehrern)	285	290	225	191	165
§ 26 Abs. 2 (zeitlich begrenzte Zulassung von Spezialitätenköchen)	2.677	2.949	3.029	3.291	3.056
§ 27 Nr. 1 (Fachkräfte mit anerkanntem ausländischem Hochschulabschluss), seit 08/2012: § 27 Abs. 1 Nr. 1	2.710	2.418	3.336	6.536	6.580
§ 27 Nr. 2 (Zulassung von IKT-Fachkräften), seit 08/2012: § 27 Abs. 1 Nr. 2	3.906	2.465	2.347	2.021	1.089
§ 27 Nr. 3 (Hochschulabsolventen mit angemessenem Arbeitsplatz), bis 07/2012	5.935	4.820	5.676	7.392	4.363
§ 27 Nr. 4 (Absolventen deutscher Auslandsschulen), seit 08/2012: § 27 Abs. 1 Nr. 3	–	27	24	34	11
§ 27 Abs. 1 Nr. 4 (Fachkräfte im Anschluss an eine im Inland erworbene Berufsausbildung), in Kraft seit 08/2012	–	–	–	–	85
§ 27 Abs. 2 (Blue Card bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 41a BeschV), in Kraft seit 08/2012 ³¹	–	–	–	–	718
§ 28 Nr. 1 (leitende Angestellte – inländische Unternehmen)	2.189	2.150	2.060	2.177	2.146
§ 28 Nr. 2 (leitende Angestellte – Gemeinschaftsunternehmen)	63	62	58	53	21
§ 29 (Sozialarbeit)	–	14	6	10	8
§ 30 (Pflegekräfte)	37	62	116	100	141
§ 31 Nr. 1 (internationaler Personalaustausch)	5.655	4.429	5.932	7.076	7.233
§ 31 Nr. 2 (Vorbereitung Auslandsprojekte)	246	163	211	433	305
sonstige Zustimmungen nach der BeschV ³²	16.987	15.480	15.336	15.142	13.064
Zustimmungen nach der BeschV gesamt	40.690	35.329	38.356	44.456	38.985
sonstige Zustimmungen ³³	38.155	24.699	22.882	21.528	21.772
Zustimmungen gesamt	78.845	60.028	61.238	65.984	60.757

Quelle: BMI/BAMF 2013: 212; BA 2013c; Mayer 2013: 26; eigene Zusammenstellung

30 Die Daten beinhalten nicht Saisonarbeitnehmer, Schaustellergehilfen, Haushaltshilfen und Werkvertragsarbeitnehmer.

31 Das AZR zeigt hier höhere Zahlen (Tab. A.3), da es auch Nachmeldungen für 2012 berücksichtigt.

32 Darunter fallen: § 20 Au-pair, § 23 Kultur und Unterhaltung, § 22 Hausangestellte von Entsandten, § 40 Gastarbeitnehmer, § 35 Fertighausmontage, § 39 Abs. 2 Niederlassungspersonal, § 37 Grenzgänger, § 33 Deutsche Volkszugehörige, § 24 Anerkennungspraktikum.

33 Darunter fallen Zustimmungen nach der Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV), etwa bei Geduldeten oder zur Fortsetzung eines Arbeitsverhältnisses. Allerdings handelt es sich hierbei in der Regel nicht um neu eingereiste Personen, sondern um Drittstaatsangehörige, die schon länger in Deutschland leben.

Tab. A.3 Zuwanderung ausgewählter Fachkräfte nach Deutschland (erteilte Zustimmungen/Aufenthaltstitel) 2006–2012

gesetzliche Grundlage	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
nach BeschV (IKT-Fachkräfte mit anerkanntem Hochschulabschluss, leitende Angestellte, internationaler Personalaustausch) (BA)	13.544	17.163	20.458	16.344	19.409	25.255	21.432
Hochqualifizierte mit Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG (AZR)	80	151	157	169	219	370	244
Forscher, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 20 Abs. 1 AufenthG erteilt wurde (AZR)	–	–	–	140	211	317	366
Selbständige, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 21 AufenthG erteilt wurde (AZR)	642	891	1.239	1.024	1.040	1.347	1.358
nach § 19a AufenthG (Blue Card, Regelberufe), seit 08/2012 (AZR) ³⁴	–	–	–	–	–	–	2.399
nach § 19a AufenthG (Blue Card, Mangelberufe), seit 08/2012 (AZR)	–	–	–	–	–	–	1.619
gesamt	14.266	18.205	21.854	17.677	20.879	27.289	27.418

Quelle: BMI/BAMF 2013: 212; BAMF 2013e; BA 2013c; Mayer 2013: 27; eigene Zusammenstellung

Jahren geändert: Sowohl bei Unionsbürgern als auch bei Drittstaatsangehörigen sind die Anteile an Hochqualifizierten deutlich gestiegen.

Wie im Jahresgutachten 2013 ausführlich erörtert, ist durch den Zuzug von Unionsbürgern für Deutschland eine ‚Freizügigkeitsdividende‘ entstanden, denn der Akademikeranteil liegt bei allen Zuwanderergruppen aus der EU höher als bei der Mehrheitsbevölkerung (SVR 2013: 100). Aber auch bei den Drittstaatsangehörigen, die als Arbeitnehmer nach Deutschland zuwandern, hat sich der Anteil der Hochqualifizierten in den letzten Jahren signifikant erhöht. So dokumentieren die Daten der Bundesagentur

für Arbeit (BA) in Verbindung mit denen des AZR, dass deutlich mehr Aufenthaltstitel für hoch qualifizierte Fachkräfte erteilt wurden (Tab. A.3).³⁵

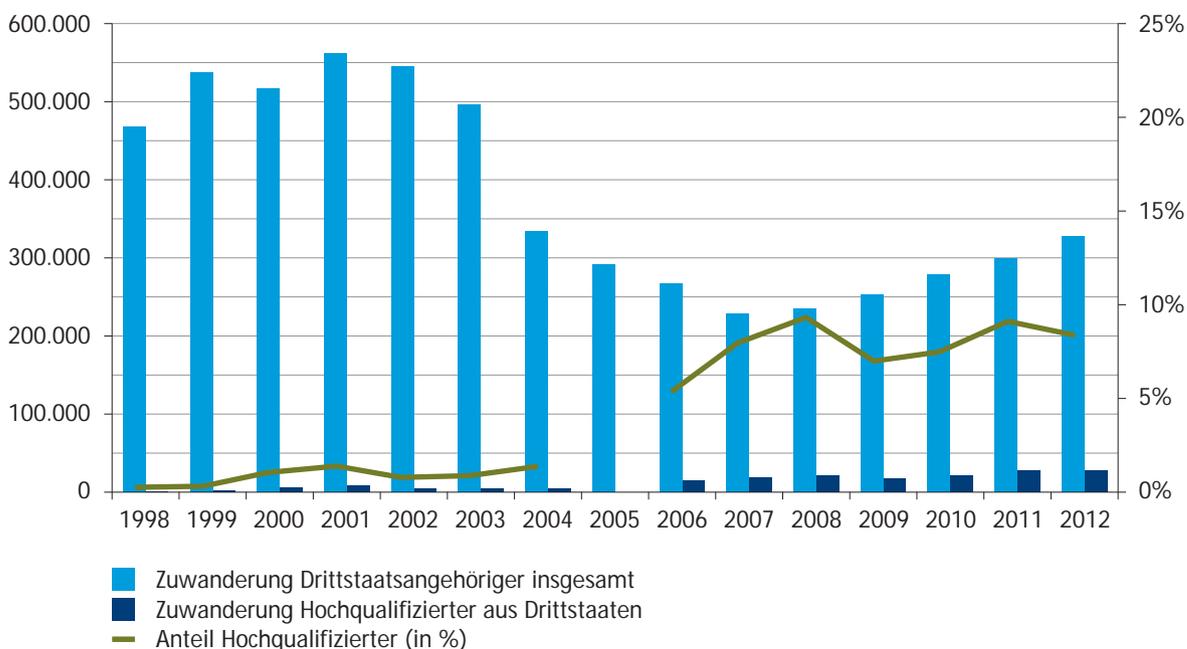
Der Anteil von Hochqualifizierten am gesamten Zuzugsvolumen von Drittstaatsangehörigen erhöhte sich von unter 1 Prozent Ende der 1990er Jahre auf knapp 10 Prozent im Jahr 2011 (Abb. A.2). Wie Ette, Rühl und Sauer (2012: 18) in ihrer Analyse auf der Basis von Zahlen der BA, des AZR und der Wanderungsstatistik zeigen, hat sich in diesem Zeitraum die Zahl hoch qualifizierter Drittstaatsangehöriger fast verzwanzigfacht,³⁶ allerdings von einer sehr niedrigen Bezugsgröße aus gerechnet. Besonders nach wichtigen

34 Die Daten berücksichtigen Nachmeldungen für das Jahr 2012, daher sind die Zahlen höher als die in Tab. A.2 dargestellten Zustimmungszahlen der BA (Mayer 2013).

35 Im ersten Jahr nach ihrer Einführung sind knapp 9.000 Blaue Karten EU verteilt worden (8.879 bis zum Stichtag 30.06.2013); rund ein Drittel davon (2.536) ging an Neuzuwanderer. Die restlichen zwei Drittel verteilen sich auf ausländische Studierende an deutschen Hochschulen, die unmittelbar (1.149) oder kurze Zeit nach Abschluss ihres Studiums (305) einen angemessenen Arbeitsplatz in Deutschland fanden, sowie Fachkräfte in betrieblicher Ausbildung (764), die in einen regulären Arbeitsvertrag wechselten. Die übrigen Karten erhielten hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige, die bereits mit einem anderen Aufenthaltstitel in Deutschland gelebt hatten (sog. Statuswechsler) (BMI 2013).

36 Zu den Hochqualifizierten werden hier vereinfachend alle Personen mit Hochschulabschluss oder einer vergleichbaren Qualifikation gezählt (Ette/Rühl/Sauer 2012).

Abb. A.2 Entwicklung des absoluten und relativen Umfangs der Zuwanderung hoch qualifizierter Drittstaatsangehöriger 1998–2012



Anmerkung: „Für das Jahr 2005 liegen zu den meisten der hier analysierten Zuwanderungstatbestände keine Angaben vor, da die durch das Zuwanderungsgesetz neu geregelten Verfahren der Arbeitsmarktzulassung bei der BA die Einführung einer neuen IT-Unterstützung erforderlich gemacht haben, die erst im Laufe des Jahres 2005 sukzessive eingeführt wurde“ (Ette/Rühl/Sauer 2012: 19). Die Daten für Hochqualifizierte bis 2004 (nach Ette/Rühl/Sauer 2012) sind gerundet.

Quelle: BMI/BAMF 2013; BAMF 2013g; Ette/Rühl/Sauer 2012; Darstellung nach Ette/Rühl/Sauer 2012; eigene Aktualisierung

Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen wie der Green Card oder dem Zuwanderungsgesetz (ZuwG), die zugleich öffentlich gut kommuniziert wurden, hat sich der Zuzug von hoch qualifizierten Drittstaatsangehörigen deutlich erhöht.

Sowohl bei den zuziehenden Unionsbürgern als auch bei den Drittstaatsangehörigen steigt also der Anteil an Hochqualifizierten. Brücker (2013: 11) berechnet auf der Basis von Daten des Mikrozensus – die weder nach Zugzugsland oder Region noch nach Zugzugsmotiv oder Aufenthaltstitel differenzieren –, wie viele der jeweils im Vorjahr neu eingewanderten Personen („Neuzuwanderer“) einen

tertiären Berufsabschluss haben.³⁷ Danach war 2009 fast jeder zweite nach Deutschland gekommene Neuzuwanderer (42,7 %) hoch qualifiziert, womit sich der Anteil gegenüber 2000 (22,9 %) fast verdoppelt hat.³⁸ Die Zahlen sind auch deshalb bemerkenswert, weil die erst jüngst erfolgten Liberalisierungen für Drittstaatsangehörige darin noch gar nicht zum Tragen gekommen sind.

Wie der SVR in seinem Jahresgutachten 2013 gezeigt hat, ist jedoch seit den EU-Erweiterungen 2004 und 2007 auch der Anteil niedrig qualifizierter Zuwanderer gestiegen, insbesondere aus den EU2-Staaten (SVR 2013: 102–108). **In der öffentlichen Wahrnehmung ist vor allem das**

37 Zu tertiären Berufsabschlüssen zählen: Universitäts- und Fachhochschulabschluss, Promotion, Meister- und Technikerabschluss, dreijähriger Abschluss im Gesundheitswesen.

38 Offen bleibt allerdings die Frage, ob die hier aufgeführten Zuwanderer auch in einem Beruf arbeiten, der ihrer hohen Ausbildung entspricht, bzw. ob sie überhaupt einer Beschäftigung nachgehen. Zwar ist 2012 das Anerkennungsgesetz in Kraft getreten (Kap. B.2.2), laut Experten bleibt aber das Problem Brainwaste (sinngemäß: Vergeudung von Intelligenz) bestehen, insofern die Ausbildungssysteme in Deutschland sich von den internationalen unterscheiden und dadurch viele Abschlüsse – insbesondere mittlere Qualifikationen – nicht anerkannt werden können (Brücker 2013: 13).

Info-Box 4 ‚Bildungszuwanderung‘: deutsche Universitäten als Migrationsmagneten

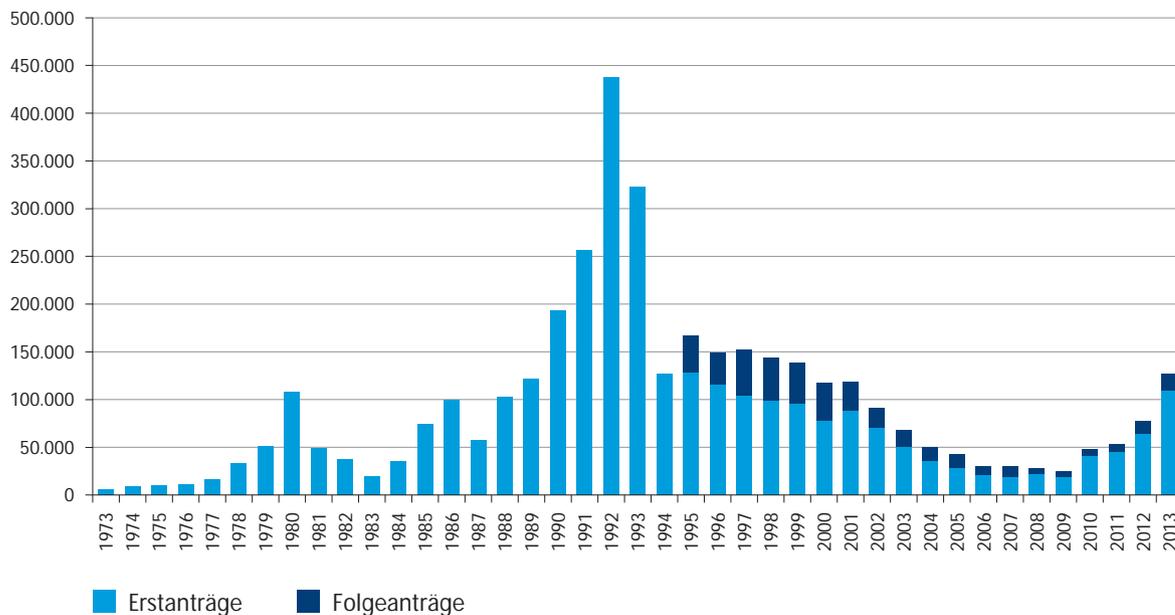
In angloamerikanischen Hochschulsystemen zahlen ausländische Studierende höhere Gebühren als ihre einheimischen Kommilitonen; entsprechend werden sie auch als Kunden und kaufkräftige Nachfrager von Bildungsangeboten wahrgenommen. In Deutschland mit seinem gebührenfreien Bildungssystem dagegen sind ausländische Studierende und Studienabsolventen vor allem als Fachkräfte von morgen wichtig. ‚Bildungszuwanderung‘ zum Zweck von Studium, Spracherwerb, Schulbesuch oder sonstiger Ausbildung gehört – von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt – mittlerweile zu den wichtigsten Zuwanderungsformen (Abb. A.1). Im Jahr 2012 kamen genauso viele Zuwanderer zum Studium nach Deutschland (12,7 %) wie zum Arbeiten (12,6 %) (BAMF 2013e). Entsprechend sind vor allem die Universitäten als zuwanderungspolitische Akteure immer wichtiger geworden (SVR 2013: 80) und gelten gar als „Magneten qualifizierter Zuwanderung“ (Brücker 2013: 2; vgl. auch SVR 2013: 80–87). Die starke Zunahme ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen, die bereits in den letzten Jahren festgestellt wurde, hält weiter an: Im Wintersemester 2012/13 waren an deutschen Hochschulen insgesamt 282.201 Studierende mit ausländischer Staatsangehörigkeit immatrikuliert, darunter 206.644 Bildungsausländer (Statistisches Bundesamt 2013i), also Personen, die ihre Hochschulzugangsberechtigung nicht an einer deutschen Bildungseinrichtung erworben haben. Damit ist die Zahl der ausländischen Studierenden gegenüber dem Wert von vor fünf Jahren um ca. 18 Prozent gestiegen bzw. die der Bildungsausländer um ca. 14 Prozent (Statistisches Bundesamt 2013i; Statistisches Bundesamt 2013p; BMI/BAMF 2013). Zugenommen hat vor allem die Zahl der Studierenden aus Drittstaaten, während die der Studierenden aus EU-Staaten relativ konstant geblieben ist (Mayer et al. 2012). Bildungsausländer machten in den letzten Jahren im Schnitt etwa drei Viertel aller ausländischen Studierenden aus; in den 1990er Jahren lag ihr Anteil noch bei etwa einem Drittel (Statistisches Bundesamt 2013i; BMI/BAMF 2013: 54). Damit nimmt Deutschland unter den Gastländern für international mobile Studierende mittlerweile weltweit einen der Spitzenplätze ein, direkt nach den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich (BMBF 2010: 9f.; OECD 2013a). Im Jahr 2012 nahmen mehr bildungsausländische Studienanfänger als je zuvor ein Studium an einer deutschen Hochschule auf (79.537; 2011: 72.886) (Statistisches Bundesamt 2013i; Statistisches Bundesamt 2013m; vgl. auch BMI/BAMF 2013: 55). Die meisten kommen aus einem EU-Staat (ca. 40 %) oder aus Asien (ca. 30 %) (Statistisches Bundesamt 2013i). 30.806 Bildungsausländer schlossen 2012 ihr Studium in Deutschland ab; auch das ist ein neuer Rekordwert (2011: 30.386) (Statistisches Bundesamt 2013h; DAAD 2013a). Die meisten der Absolventen kommen aus Asien (ca. 37 %) oder der EU (ca. 29 %).

Die Möglichkeit, direkt nach dem Studium in Deutschland in den deutschen Arbeitsmarkt einzusteigen (s. dazu auch Kap. A.2.2), nutzt derzeit etwa ein Viertel bis ein Fünftel der ausländischen Absolventen (SVR-Forschungsbereich/MPG 2012; Mayer et al. 2012). Von den rund 27.000 bildungsausländischen Hochschulabsolventen aus Drittstaaten im Jahr 2011 (BMI/BAMF 2013: 58) erhielten ca. 4.000 im Anschluss an ihre Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken, ca. 3.500 erhielten eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche nach Studienabschluss (Mayer et al. 2012: 72). Von Letzteren waren gut 2.000 Personen bei der Suche nach einer ihrer Qualifikation angemessenen Arbeit letzten Endes erfolgreich (Mayer et al. 2012: 5). Verglichen mit der Bleibeabsicht internationaler Studierender – ca. 80 Prozent der Master-Studierenden und zwei Drittel der Doktoranden geben an, dass sie nach ihrem Abschluss Arbeitserfahrungen in Deutschland sammeln möchten (SVR-Forschungsbereich/MPG 2012) – besteht derzeit eine beträchtliche Lücke zwischen gewünschtem und tatsächlichem Verbleib. Angesichts ihres beachtlichen Fachkräftepotenzials hält der SVR es daher – neben den vollzogenen gesetzlichen Neuerungen – für sinnvoll, internationale Studierende auch besser über Bleibemöglichkeiten zu informieren und sie bei Bewerbungen direkt zu unterstützen.

Phänomen der ‚Armutsmigration‘ präsent, obwohl es nur punktuell für den Zuzug in bestimmte Regionen oder Städte bzw. Stadtteile zutrifft. Deutschland hat sich aber in den letzten Jahren nicht nur generell zu einem Einwanderungsland entwickelt, sondern auch zu einem Magneten für hoch qualifizierte Zuwanderer vor allem

aus Europa, aber auch aus Drittstaaten. Verantwortlich dafür sind neben der günstigen konjunkturellen Lage und der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands auch politische und rechtliche Öffnungen und Liberalisierungen. Diese werden in Kap. A.2.2 ausführlich beschrieben.

Abb. A.3 Asylanträge in Deutschland 1973–2013



Anmerkung: Bis 1995 sind in den Erstanträgen auch Folgeanträge enthalten.

Quelle: BAMF 2008: 11; 2013d: 3 u. 5; 2014: 2; eigene Darstellung

A.1.2 Zuwanderung von Flüchtlingen: Deutschland als wichtiges Aufnahmeland

Die Zuwanderung von Flüchtlingen bekommt häufig eine mediale und öffentliche Aufmerksamkeit, die über ihre quantitative Bedeutung hinausgeht. Das hat vermutlich mit der Dramatik der Situation zu tun: Flüchtlinge verlassen erzwungenermaßen ihr Herkunftsland, müssen häufig gefährliche Fluchtwege in Kauf nehmen und führen im Aufnahmeland oft über viele Monate hinweg eine ‚Sonderexistenz‘. Denn über ihren Verbleib muss erst noch entschieden werden, darum werden sie zunächst nur eingeschränkt zum Arbeitsmarkt zugelassen und in die Sozialsysteme und die

Gesellschaft integriert. Da die überwiegende Mehrzahl der Flüchtlinge aus ärmeren Ländern kommt, wird oft vermutet, dass die Zuwanderung nach Deutschland in Wirklichkeit ökonomische Gründe hat und der Weg über das Asyl gewählt wird, weil (vor allem für Geringqualifizierte) legale Einwanderungsmöglichkeiten fehlen.³⁹

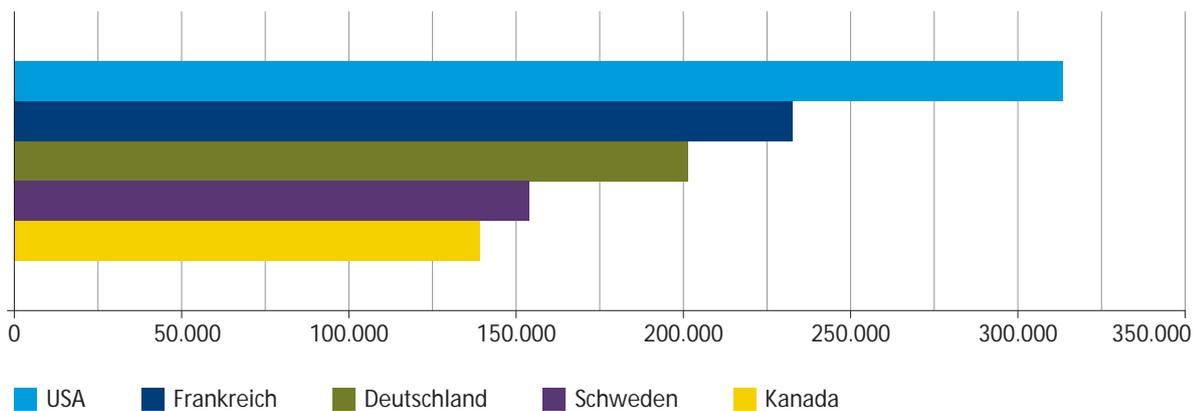
Entwicklung der Asylantragszahlen: Anstieg nach Tiefpunkt

Die Zahl der Erstanträge auf Asyl lag im Jahr 2012 bei 64.539, im Jahr 2013 bei ca. 110.000.⁴⁰ In einem fünfjährigen Betrachtungszeitraum und damit im Vergleich zu 2007, als nur 19.164 Erstanträge registriert wurden (Abb. A.3), bedeutet dies einen sprunghaften Anstieg. Wird ein so

39 Allerdings hängt die Entscheidung zur Flucht bzw. die für einen bestimmten Zielstaat von komplexen Faktoren ab. Nach einer Studie des BAMF (Scholz 2013), die auf einer Befragung von Experten aus Behörden und nichtstaatlichen bzw. internationalen Organisationen basiert, haben Asylsuchende im Normalfall nur einen begrenzten Entscheidungs- bzw. Handlungsspielraum. Die Entscheidung für einen Zielstaat wird häufig nicht bewusst getroffen, sondern ist bestimmt von den eigenen Ressourcen, vom Zufall (z. B. Aufgriff durch Grenzbehörden) oder von Gelegenheitsstrukturen, d. h. Schleusern und vorhandener Infrastruktur. Ein weiterer struktureller Entscheidungsfaktor ist, ob im jeweiligen Land bereits Verwandte leben oder dort bereits eigene Communities etabliert sind. Insofern individuelle Präferenzen mit ausschlaggebend sind, wird Deutschland – je nach dem Hintergrund des einzelnen Asylsuchenden – deswegen als attraktiv angesehen, weil es ein sicheres, d. h. wirtschaftlich stabiles, demokratisches Land ist, weil es christlich geprägt ist bzw. hier Religionsfreiheit herrscht oder wegen seines Bildungs- oder Gesundheitssystems. Konkrete asylrechtliche Vorgaben spielen nach Ansicht der befragten Experten eine eher untergeordnete Rolle.

40 Mit dem Asylantrag wird zugleich die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft (nach der Genfer Flüchtlingskonvention) oder ggf. die Gewährung subsidiären Schutzes beantragt (§ 13 AsylVfG).

Abb. A.4 Erstaufnahme von Asylbewerbern in den fünf wichtigsten Ländern in absoluten Zahlen 2008–2012



Quelle: UNHCR 2013b: 20; eigene Darstellung

kurzer Betrachtungszeitraum gewählt, wird dabei jedoch bewusst ausgeblendet, dass im langfristigen Verlauf nicht die hohen Zahlen von 2012 und 2013 Ausreißer sind, sondern vielmehr die niedrigen Werte von 2005 bis 2009.⁴¹

Wie Abb. A.3 verdeutlicht, erreicht die Zahl der Asylanträge aus dem Jahr 2012 bei Weitem nicht die Größenordnung, die in den frühen 1990er Jahren zu beobachten war. Der Rückgang der Antragszahlen ab 1994 war vor allem eine Folge des ‚Asylkompromisses‘. Dieser beschränkte das Recht auf Asyl auf Personen, die mit gültigen Papieren auf dem Luft- oder Seeweg einreisen und dabei keinen sicheren Drittstaat passieren, in dem sie bereits einen Asylantrag hätten stellen können.⁴² Deutschland ist aber ausschließlich von solchen Ländern umgeben; so haben nur jene Asylbewerber Anspruch auf ein Asylverfahren, die nach ihrer rechtmäßigen Einreise nach Deutschland einen Asylantrag stellen oder bei der Durchfahrt durch einen

sicheren Drittstaat (aus welchen Gründen auch immer) keinen Asylantrag stellen konnten. Hinzu kommen Antragsteller, die zwar über sichere Drittstaaten eingereist sind, deren Fluchtweg aber unklar bleibt.⁴³ Für Asylbewerber, die direkt auf dem Luftweg aus sog. sicheren Herkunftsstaaten einreisen,⁴⁴ wurde die sog. Flughafenregelung eingeführt: In diesem Fall wird das Asylverfahren vor der Einreise im Transitbereich des Flughafens durchgeführt. Die Reform des Asylrechts Anfang der 1990er Jahre hat sich gemessen an den dafür ausgegebenen Zielen als effizient erwiesen. Die Zahl der Asylanträge ist zudem auch dadurch zurückgegangen, dass im Bereich der Grenzsicherung weitere Regeln aus dem Schengen-Instrumentarium angewendet wurden, z. B. Sanktionen für Transportunternehmen, die Personen ohne gültige Reisedokumente transportieren, oder Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten (SVR 2011: 173).

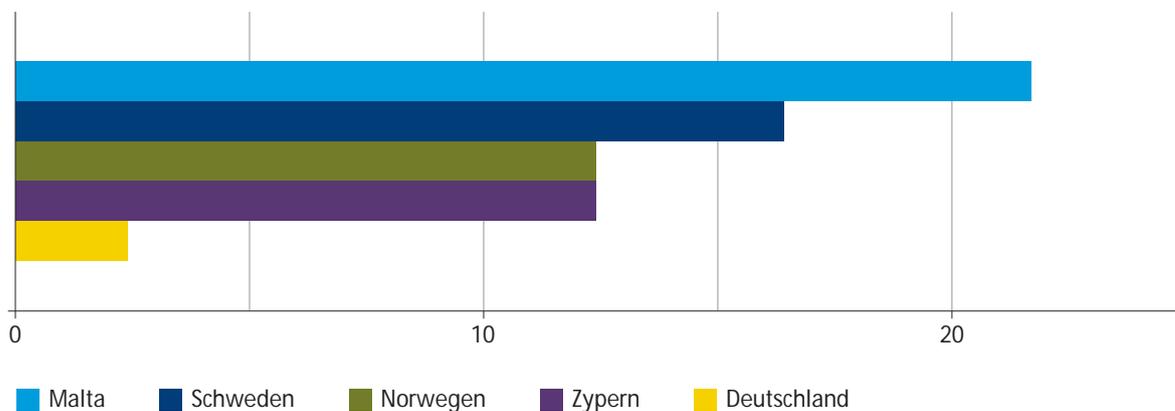
41 In die Statistik gehen auch Anträge auf Asyl ein, die in Deutschland gestellt wurden, für die aber nach dem Dublin-System ein anderer Staat zuständig ist. Dies trifft seit Anfang 2011 vorübergehend nicht mehr auf Griechenland zu. Die Rücküberstellung von Asylbewerbern nach Griechenland wurde ausgesetzt, weil das griechische Asylsystem ‚systemische Mängel‘ aufwies und es zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen kam (Kap. A.2.3). Für Deutschland hat dies aber nur einen geringen statistischen Effekt. Gemessen am Gesamtvolumen aller Asylanträge war die Zahl der Personen, die in den Jahren vor der Aussetzung tatsächlich nach Griechenland rücküberstellt wurden, relativ gering. Von 2007 bis 2010 wurden nie mehr als 250 Asylbewerber im Jahr rücküberstellt (BAMF 2008; 2009; 2010; 2011).

42 Dies sind Staaten, in denen sich Asylbewerber auf den Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention berufen können, also alle EU-Staaten sowie Norwegen und die Schweiz (BAMF 2013f).

43 Der Drittstaatenregelung kommt wegen der Überlagerung des verfassungsrechtlichen Asylrechts durch den unionsrechtlichen Flüchtlingsschutz und das damit verbundene Dublin-System freilich nur noch geringe Bedeutung zu. Die Zuständigkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens richtet sich nach dem Dublin-System danach, über welchen Staat ein Flüchtling in die EU eingereist ist.

44 Sichere Herkunftsstaaten sind gemäß Art. 16 Abs. 3 GG Staaten, „bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird“. Welche Herkunftsstaaten als sicher eingestuft werden, wird per Gesetz festgelegt (Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG). Derzeit sind dies Ghana, Senegal und alle EU-Staaten (§ 29a Abs. 2 AsylVfG). Zudem hat die Bundesregierung aus CDU, CSU und SPD vereinbart, auch Serbien, Bosnien und Herzegowina und Mazedonien zu sicheren Herkunftsstaaten zu erklären (CDU/CSU/SPD 2013).

Abb. A.5 Aufnahme von Asylbewerbern in ausgewählten Ländern im Verhältnis zur Bevölkerung 2008–2012



Anmerkung: Asylerstanträge pro 1.000 Einwohner. Malta: Rang 1, Schweden: Rang 2; Liechtenstein: Rang 3 (aufgrund der sehr geringen Bevölkerungsgröße nicht abgebildet); Norwegen: Rang 4; Zypern: Rang 5; Deutschland: Rang 17.
Quelle: UNHCR 2013b: 20; eigene Darstellung

Die in den letzten Jahren gestiegene Asylzuwanderung sollte weder überhöht dargestellt noch politisch instrumentalisiert werden. Es sollte aber auch gesehen werden, dass Deutschland im internationalen Vergleich der Industrieländer zu den wichtigsten Aufnahmeländern für Asylbewerber gehört.⁴⁵ In absoluten Zahlen haben in den letzten fünf Jahren nur die USA und Frankreich mehr Asylbewerber aufgenommen (Abb. A.4).⁴⁶

Setzt man die Zahlen des Zugangs zum Asyl bzw. internationalen Schutz zur jeweiligen Bevölkerung in Beziehung, liegt Deutschland deutlich hinter Ländern wie z. B. Malta, Schweden und Norwegen (Abb. A.5) und im internationalen Vergleich auf Platz 17. Allerdings ist auch diese Einordnung zu relativieren, da bei dieser Betrachtungsweise kleine Staaten auch mit einer geringen Asylzuwanderung allein aufgrund ihrer geringen Bevölkerungszahl (Malta, Liechtenstein, Zypern etc.) besonders auffallen. Von den Staaten mit ähnlicher Bevölkerungsgröße ist dagegen nur Frankreich (Platz 15; nicht abgebildet) vor Deutschland positioniert.

Um die Aufnahme von Asylbewerbern im internationalen Vergleich einzuschätzen, kann neben der Einwohnerzahl auch die Wirtschaftskraft als Bezugsgröße herangezogen werden. Dahinter steht der moralische Imperativ,

dass reiche Staaten mehr für den Schutz von Verfolgten tun können und auch sollen.⁴⁷ Bezieht man nun die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge auf das jeweilige Bruttoinlandsprodukt des Aufnahmelandes (Abb. A.6), liegt Deutschland im Spitzenfeld.

Dass in der internationalen und europäischen Diskussion verschiedene Indikatoren herangezogen werden, die zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, ist durchaus problematisch – nicht so sehr für die wissenschaftliche Analyse, sondern vor allem für die politische Debatte über die gerechte Verteilung der Asylbewerber in der Europäischen Union (Kap. A.2.3). **Es wäre daher von großem Wert, wenn es gelänge, einen Indikator für die Flüchtlingsaufnahme zu entwickeln, der länderübergreifend als gerecht und fair akzeptiert wird.** Ein Vorbild dafür könnte der in Deutschland etablierte Königsteiner Schlüssel sein oder das vom SVR-Forschungsbereich (2013a) für die innereuropäische Lastenteilung entwickelte Mehrfaktorenmodell, das Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft, Arbeitslosigkeit und Größe des Territoriums berücksichtigt und damit über den Königsteiner Schlüssel hinausgeht.

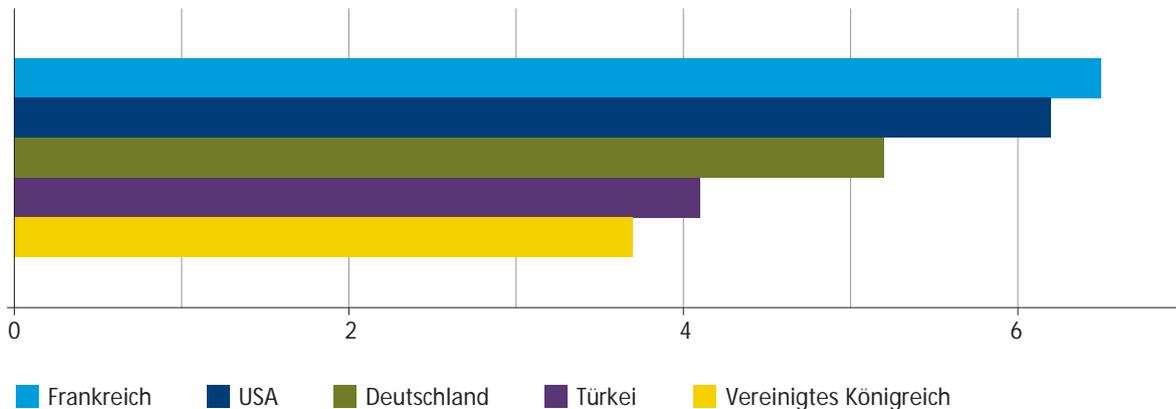
Der festgestellte Anstieg der Asylzuwanderung in den letzten Jahren kann nicht einseitig als unerwarteter

45 Allerdings erreicht nur ein kleiner Teil der globalen Flüchtlingspopulation überhaupt Europa und die westlichen Industrieländer insgesamt. Die meisten Flüchtlinge verbleiben als Binnenvertriebene im Herkunftsland oder suchen Zuflucht in einem Nachbarland. Laut United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) wurden Ende 2012 81 Prozent aller Flüchtlinge von Entwicklungsländern aufgenommen (UNHCR 2013b).

46 Diese Zahlen beziehen sich nur auf Asylbewerber, also auf Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben. Personen, die über ein von Staaten und/oder internationalen Organisationen durchgeführtes humanitäres Programm oder Resettlement-Programm aufgenommen wurden (Kap. A.2.3), fallen nicht darunter.

47 Auch diese Messung ist insofern zu relativieren, als das BIP, wenn es sehr ungleich verteilt ist, den Reichtum eines Staates nicht adäquat abbildet. Geeigneter wäre z. B. das Medianeinkommen.

Abb. A.6 Aufnahme von Asylbewerbern in den fünf wichtigsten Ländern im Verhältnis zur Wirtschaftskraft 2008–2012



Anmerkung: Abgebildet ist das Verhältnis der aufgenommenen Asylbewerber zur Wirtschaftskraft (1 US-Dollar BIP pro Kopf; kaufkraftbereinigt).

Quelle: UNHCR 2013b: 20; eigene Darstellung

und ‚externer Schock‘ betrachtet werden, der politisch damit beantwortet werden muss, dass der Zugang zum Asyl weiter verschärft wird. Ebenso wenig trifft aber der ebenfalls häufig geäußerte Vorwurf zu, Deutschland ziehe sich im Bereich der Aufnahme von Flüchtlingen aus der internationalen Verantwortung zurück. Gegen diesen Vorwurf spricht auch die Gesamtschutzquote, die sich aus der Asylberechtigung (Art. 16a GG), dem Flüchtlingsschutz nach der Genfer Konvention (§ 60 Abs. 1 AufenthG) und dem Abschiebungsverbot bzw. subsidiärem Schutz (§ 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 AufenthG) zusammensetzt: Sie lag in Deutschland in den letzten Jahren (teilweise deutlich) über den EU-Durchschnittsschutzquoten und entspricht aktuell etwa dem EU-Durchschnitt (2008: EU27 27,0 %, Deutschland 40,7 %; 2012: EU27 31,0 %, Deutschland 29,2 %) (Eurostat 2013b).⁴⁸ Auch ein Vergleich der Gesamtschutzquoten für Personen aus Afghanistan, Irak, Somalia und Syrien – wo in den letzten Jahren Verfolgung und Flucht eine große Rolle gespielt haben – zeigt, dass in der Bundesrepublik ein relativ hohes Schutzniveau besteht (Tab. A.4).

Durch den deutlichen Anstieg der Asylbewerberzahlen gegenüber der Phase von 2006 bis 2009 kam es in mehreren Bundesländern zu Engpässen bei der Unterbringung von Asylbewerbern und zu lokalen Spannungen beim kurzfristigen Wiederaufbau der Kapazitäten (Netzwerk Migration in Europa 2012; 2013). Dies liegt aber weniger daran, dass

die Zahl der Asylbewerber plötzlich außerordentlich hoch gewesen wäre, vielmehr geht es darauf zurück, dass die Aufnahmekapazitäten ab 1995 kontinuierlich abgebaut wurden (Müller 2013: 30). **In diesem Zusammenhang müssen die politischen Akteure die Bevölkerung besser als bisher aufklären und sie darauf vorbereiten, dass Deutschland einer dauerhaften humanitären Verpflichtung nachzukommen hat.**

Veränderte Struktur der Flüchtlingswanderung

Worauf sind die Fluktuationen und insbesondere die Zunahme von Asylsuchenden in Deutschland in den letzten Jahren zurückzuführen – auch wenn sie in einer Langfristperspektive nicht außergewöhnlich sind? Ein Blick auf die vom UNHCR erhobenen globalen Flüchtlingszahlen zeigt, dass die Zahl der Flüchtlinge, Binnenvertriebenen und Asylbewerber in den letzten fünf Jahren relativ konstant war.⁴⁹ Der deutliche Anstieg der Asylbewerberzahlen in Deutschland kann demnach nicht darauf zurückgeführt werden, dass die Zahl potenzieller Flüchtlinge sich insgesamt vergrößert hat. Er hat vielmehr mit der spezifischen Geografie der Krisen und Konflikte zu tun, die seit einigen Jahren gehäuft im erweiterten Einzugsbereich von Europa stattfinden.

Vergleicht man die Entwicklung der Asylanträge in Deutschland mit der in anderen Ländern, so zeigt sich,

⁴⁸ Zu beachten ist hierbei ein sog. *Regression to the Mean*-Effekt, denn da Deutschland großes relatives Gewicht hat, kann der EU-Wert nicht stark von dem für Deutschland abweichen.

⁴⁹ Ende 2012 berichtete der UNHCR von 45,2 Millionen Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Asylbewerbern weltweit (2007: 42,7 Mio.) (UNHCR 2013b; 2009b).

Tab. A.4 Gesamtschutzquoten für Personen aus Afghanistan, Irak, Somalia und Syrien in ausgewählten EU-Staaten 2012

	Afghanistan	Irak	Somalia	Syrien
Italien	93,7 %	92,3 %	98,3 %	93,0 %
Finnland	70,8 %	63,6 %	67,1 %	87,9 %
Schweden	60,5 %	34,0 %	50,2 %	91,5 %
Belgien	59,1 %	24,5 %	40,6 %	94,4 %
Frankreich	45,5 %	72,7 %	23,9 %	90,7 %
Deutschland	40,2 %	62,2 %	69,4 %	96,3 %
Ungarn	36,8 %	*	*	*
Österreich	35,1 %	75,3 %	63,0 %	91,4 %
Niederlande	34,6 %	63,9 %	59,2 %	92,9 %
Vereinigtes Königreich	33,2 %	30,8 %	72,1 %	80,0 %
Dänemark	27,6 %	10,0 %	45,7 %	85,5 %
Griechenland	6,8 %	2,9 %	*	0,0 %
Malta	*	*	98,2 %	100,0 %
Bulgarien	*	26,5 %	*	*
Slowakei	*	*	74,2 %	*
Rumänien	*	*	*	72,7 %
EU27	46,8 %	53,7 %	61,3 %	91,2 %

Anmerkung: Die Tabelle enthält nur EU-Mitgliedstaaten, in denen für mindestens eines der vier Herkunftsländer mindestens 100 Entscheidungen über internationalen Schutz getroffen wurden; einzelne Quoten, die auf weniger als 100 Entscheidungen basieren, werden nicht ausgewiesen (*).

Quelle: Eurostat 2013b; eigene Berechnung

dass sie im europäischen Vergleich nicht außergewöhnlich ist: Auch in der EU26 insgesamt sind die Antragstellungen nach einem deutlichen Absinken ab 2007 wieder gestiegen (2006: 180.000; 2012: 232.000, +29 %) (Abb. A.7).⁵⁰

Der längerfristige Trend der Asylumigration in Deutschland stimmt also mit dem in der EU26 überein. Allerdings sind Asylanträge ab 2006 in Deutschland stärker gestiegen als in den anderen Ländern Europas. Dies erklärt sich auch aus der Struktur der Flüchtlingswanderung: Zugenommen hat besonders die Zahl der Flüchtlinge aus Herkunftsstaaten, die für Deutschland schon immer relevant waren, und zwar nicht nur im Bereich der Fluchtwanderung, sondern auch für Arbeitsmigration und Familienwanderung.

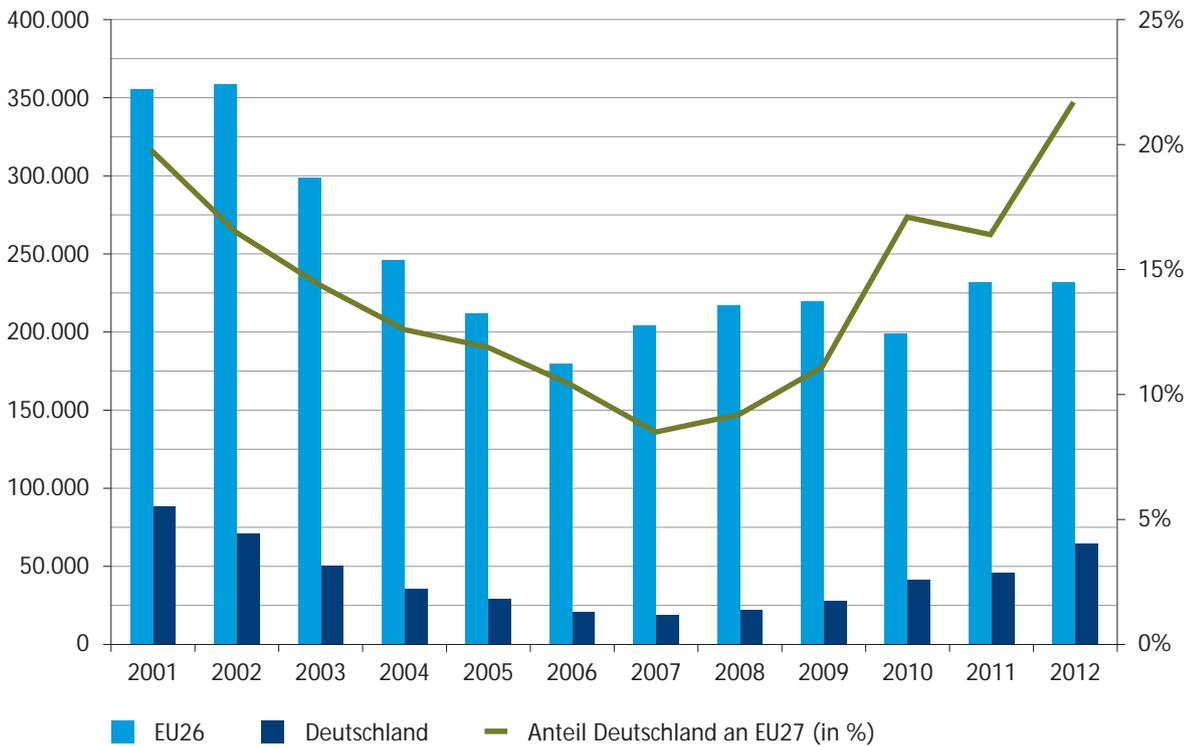
Flüchtlingspolitisch relevant waren in den letzten Jahren besonders die Nachfolgestaaten des Anfang der 1990er Jahre auseinandergefallenen Jugoslawiens und ab Mitte der 1980er Jahre die Türkei, Afghanistan und der Iran. Erst seit relativ kurzer Zeit gehören dazu auch der Irak

(ab 1995), Syrien (ab 1998) und die Russische Föderation (ab 2000). Aktuell spielen besonders Afghanistan, Syrien und die Westbalkanstaaten (Serbien, Kosovo, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina) als Herkunftsstaaten eine bedeutsame Rolle (Tab. A.5); auf diese drei Länder bzw. Regionen entfallen fast zwei Drittel des gesamten Anstiegs von 2007 zu 2012 (27.500 bzw. 60,6 % von insgesamt 45.375) (UNHCR 2013a; 2013c). Im Jahr 2013 stiegen zudem die Asylanträge von russischen Staatsbürgern, darunter überwiegend Tschetschenen, sprunghaft an (14.887 Erstanträge) (BAMF 2014: 2).

Besonders stark gestiegen ist die Zuwanderung von Asylbewerbern aus den Westbalkanstaaten (Serbien, Kosovo, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina): Gegenüber 2007 erhöhten sich die Asylerstanträge 2012 aus dieser Region um ca. 700 Prozent auf 16.954 (2007: 2.194) (UNHCR 2013a; 2013c), obwohl die Anerkennungsquote von Asylbewerbern deutlich unter 0,5 Prozent liegt. Die

⁵⁰ Das gilt auch, wenn man als Referenz die 44 vom UNHCR ausgewiesenen Industrieländer betrachtet (UNHCR 2013a): In diesen wurden 2007 insgesamt rund 335.000 Erstanträge gestellt, in den folgenden Jahren stieg die Zahl kontinuierlich an auf 479.000 (2012; +43 %).

Abb. A.7 Entwicklung der Asylerstanträge in Deutschland und der EU26 2001–2012



Quelle: UNHCR 2006; 2009a; 2011; 2013a; eigene Darstellung

Asylzuwanderung aus diesen Ländern nach Deutschland hat damit deutlich stärker zugenommen als die Asylanträge aus diesen Ländern in anderen westlichen Industriestaaten, die im gleichen Zeitraum lediglich von rund 18.000 auf 38.000 stiegen (UNHCR 2013a; 2013c). Hintergrund dieser gestiegenen Zuwanderung nach Deutschland ist zum einen, dass für Bürger Serbiens und Mazedoniens Ende 2009 die Visumpflicht weggefallen ist. Zum anderen muss in Betracht gezogen werden, dass andere mögliche Zielländer für Zuwanderer insgesamt weniger attraktiv geworden sind. Das betrifft vor allem die von der Staatsschuldenkrise betroffenen Länder wie Italien und Spanien (Bertoli/Brückner/Fernández-Huertas Moraga 2013). Die Folge ist, dass Zuwanderer auch über das Asylverfahren in das wirtschaftlich robuste Deutschland umgelenkt werden, wo zudem für Personen aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens durch die ‚Gastarbeiter‘-Zuwanderung in den 1960er Jahren und die

Zuwanderung von Bürgerkriegsflüchtlingen in den 1990er Jahren wichtige Netzwerke bestehen.⁵¹

Strukturell ähnlich und zugleich anders gelagert sind die Gründe für die deutliche Zunahme von Asylbewerbern aus Afghanistan. Deren Zahl hat sich in Deutschland von 338 Personen im Jahr 2007 auf rund 7.500 Personen im Jahr 2012 erhöht und damit mehr als verzwanzigfacht (wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau als bei Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten). Auch bei dieser Herkunftsgruppe ist die Zahl der Asylzuwanderer in Deutschland deutlich stärker gestiegen als in allen anderen Industrieländern (ca. 370 % zwischen 2007 und 2012) (UNHCR 2013a; 2013c). Die allgemeine Zunahme afghanischer Flüchtlinge in den letzten fünf Jahren geht unmittelbar darauf zurück, dass der Krieg in Afghanistan seit 2008 wieder deutlich an Intensität zugenommen hat.⁵² Afghanische Asylbewerber werden daher häufiger

51 Insgesamt lebten in Deutschland 2011 rund 957.000 Personen mit einem Migrationshintergrund der Westbalkanstaaten (Statistisches Bundesamt 2013c).

52 Ein Indikator dafür ist die Zahl der Todesfälle auf Seiten der ISAF-Truppen und der afghanischen Zivilbevölkerung (s. <http://icasualties.org/OEF/Index.aspx>).

Tab. A.5 Wichtige Herkunftsländer von Asylbewerbern (Erstanträge) in Deutschland 2008–2012

Rangfolge	2008		2009		2010		2011		2012	
1	Irak	6.697	Irak	6.538	Serbien	6.546	Afghanistan	7.767	Serbien	10.383
2	Serbien	1.511	Afghanistan	3.375	Afghanistan	5.905	Serbien	5.974	Afghanistan	7.498
3	Türkei	1.320	Serbien	1.981	Irak	5.555	Irak	5.831	Syrien	6.201
4	Vietnam	1.042	Türkei	1.429	Iran	2.475	Iran	3.352	Irak	5.352
5	Iran	804	Iran	1.170	Mazedonien	2.466	Syrien	2.634	Mazedonien	4.546
6	Russische Föderation	768	Vietnam	1.115	Somalia	2.235	Pakistan	2.539	Iran	4.348
7	Syrien	744	Russische Föderation	936	Syrien	1.490	Russische Föderation	1.689	Pakistan	3.412
8	Afghanistan	650	Syrien	819	Türkei	1.340	Türkei	1.578	Russische Föderation	3.202
9	Libanon	513	Nigeria	791	Russische Föderation	1.199	Mazedonien	1.131	Bosnien u. Herzegowina	2.025
10	Nigeria	500	Indien	681	Vietnam	1.009	Somalia	984	Türkei	1.457

Anmerkung: Serbien inklusive Kosovo.

Quelle: UNHCR 2010; 2011; 2012; 2013a; eigene Zusammenstellung

als politische Flüchtlinge anerkannt, ihre Schutzquote liegt klar über der für Personen aus dem Westbalkan. Eine weitere Erklärung für den überproportionalen Anstieg ist, dass es in Deutschland eine im europäischen Vergleich recht große afghanische Diaspora (Baraulina et al. 2007) und entsprechend ausgebaute migrationsfördernde Netzwerke gibt.⁵³ Im Gegensatz zu der heterogenen Diaspora aus den Westbalkanstaaten geht die afghanische Community in Deutschland ausschließlich auf eine frühere Flüchtlingszuwanderung zurück, die Anfang der 1980er Jahre als Folge der sowjetischen Invasion einsetzte.

Die Situation der Asylbewerber aus Syrien muss ebenfalls für sich betrachtet werden. Deren Zahl hat sich seit 2007 – ausgehend von einem niedrigen Niveau von etwa 600 – fast verzehnfacht; allerdings hat sich auch die Zahl

der Personen verfünffacht, die insgesamt als Asylbewerber aus Syrien fliehen (UNHCR 2013a; 2013c).⁵⁴ Vergleicht man den Anstieg der Asylanträge in Deutschland mit dem der Asylanträge in allen Industriestaaten, ergibt sich somit folgendes Bild: Der auf Deutschland bezogene Proportionalitätsfaktor⁵⁵ des Anstiegs ist für syrische Asylsuchende deutlich geringer (Proportionalitätsfaktor 2) als für afghanische Asylsuchende (Proportionalitätsfaktor 6) bzw. für Asylsuchende aus den Ländern des Westbalkans (Proportionalitätsfaktor 4). Es ist naheliegend, dies u. a. mit den sozialen Netzwerken zu erklären: Syrische Asylbewerber haben in Deutschland weniger ausgebaute ethnische Netzwerke als Asylbewerber vom Westbalkan oder aus Afghanistan.⁵⁶ Auch geografisch ist Deutschland für sie ein weitaus weniger naheliegendes Aufnahmeland.

53 2011 lebten in Deutschland rund 145.000 Personen mit afghanischen Wurzeln (Statistisches Bundesamt 2013c).

54 Dabei berücksichtigen die entsprechenden Daten des UNHCR lediglich Personen, die in 44 Industrieländern offiziell um Asyl ersucht haben. Flüchtlinge außerhalb staatlicher Asylverfahren gehen nicht in die Daten ein (UNHCR 2013a; 2013c).

55 Dieser Faktor bezeichnet den Anstieg der Asylanträge aus einem bestimmten Herkunftsland in Deutschland im Verhältnis zum Anstieg der Asylanträge aus diesem Herkunftsland in den 44 wichtigsten Industrieländern.

56 2011 lebten in Deutschland rund 59.000 Personen, die aus Syrien stammen (Statistisches Bundesamt 2013c).

Info-Box 5 Datenquellen zum Familiennachzug

Das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Aufenthaltsgesetz (AufenthG) hat ermöglicht, dass die Aufenthaltswerte im AZR erfasst werden. Damit bietet sich das AZR als Datenquelle für den Familiennachzug an. Daneben liefert auch die Visastatistik des Auswärtigen Amtes (AA) statistische Daten zum Familiennachzug (vgl. BMI/BAMF 2013: 100; Aybek et al. 2013: 14f.). Während das AZR die im Inland erteilten Aufenthaltstitel erfasst, berücksichtigt die Visastatistik nur die im Ausland beantragten und erteilten Visa. Somit enthält die Visastatistik zwar weniger Fälle als das AZR, dafür erlaubt sie aber, den Familiennachzug über einen längeren Zeitraum zu analysieren (SVR 2011: 98).⁵⁷ Insgesamt betrachtet liefert das AZR ein „umfassenderes Bild“ (BMI/BAMF 2013: 100), da hier auch die Fälle registriert werden, in denen ein Aufenthaltstitel aus familiären Gründen erst im Inland erteilt wurde, und „auch der Nachzug sonstiger Familienangehöriger“ erfasst ist (BMI/BAMF 2013: 100). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es auch Ausländer beinhaltet, die ursprünglich aus anderen Gründen nach Deutschland gekommen sind (z. B. zur Erwerbstätigkeit oder Ausbildung) und erst nachträglich eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen erhalten haben (z. B. aufgrund einer Eheschließung in Deutschland). Um die Zuwanderung von Familienangehörigen zu analysieren, erweist sich also die Visastatistik hier als geeignetere Datengrundlage. Sie bildet den tatsächlichen Zuzug ab, weil sie die Fälle dokumentiert, bei denen die deutsche Auslandsvertretung (nach Zustimmung der zuständigen Ausländerbehörde) im Herkunftsland und somit vor der Einreise ein Visum zum Zweck der Familienzusammenführung erteilt (Kap. A.2.3).

Ihre Schutzquote ist seit Ausbruch des Bürgerkriegs aber deutlich gestiegen: Syrische Schutzsuchende können in Deutschland aktuell mit einer Anerkennungsquote von nahezu 100 Prozent rechnen (ca. 96 %) (BAMF 2013d: 32).

Deutschland nimmt also auch im internationalen Vergleich eine beträchtliche Zahl von Flüchtlingen auf. Die Zahl der Asylanträge steigt wieder, und dieser Trend wird angesichts der weiter bestehenden Konfliktlagen in naher Zukunft voraussichtlich anhalten. Daraus ergeben sich für Deutschland eine Reihe asylpolitischer Herausforderungen. Diese werden in Kap. A.2.3 diskutiert.

A.1.3 Zuwanderung von Familienangehörigen: Bedeutungsverlust und Wechsel der Zuwanderungsmuster

Im Vergleich zum Thema Arbeitsmigration und den Bereichen Flucht und Asyl führt das Thema der Familienmigration zumindest hinsichtlich seiner öffentlichen Präsenz eher ein Schattendasein. Zu Unrecht, wenn man seine quantitative Bedeutung betrachtet, denn auch wenn der (in Kap. A.1.1 beschriebene) Zuwanderungsboom im Wesentlichen aus der Nachfrage auf dem deutschen Arbeitsmarkt resultiert, hat die Zuwanderung von Personen auf der Grundlage des Rechts auf familiäres Zusammenleben an der Gesamtzuwanderung nach wie vor einen bedeutenden Anteil. Der Begriff des Familiennachzugs ist jedoch ein Sammelbegriff

für verschiedene Konstellationen: den Nachzug von Ehegatten oder Kindern (Differenzierung nach Generation), den Nachzug von Ehefrauen und -männern (Differenzierung nach Geschlecht) sowie den Nachzug zu Deutschen und zu Ausländern (Differenzierung nach Staatsangehörigkeit).

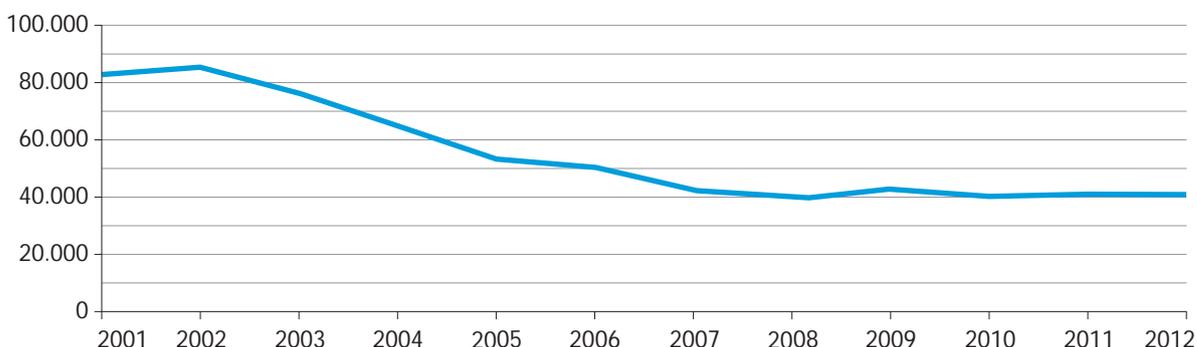
Entwicklung des Familiennachzugs: Stabilität nach Rückgang

Daten des AZR zeigen, dass Familienzuzug in den letzten Jahren etwa ein Fünftel der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen ausmachte (BMI/BAMF 2013: 36; BAMF 2013g: 6). Familienzusammenführung ist somit der bedeutsamste langfristige Aufenthaltswert von Zuwanderern, noch vor dem Aufenthalt zur Erwerbstätigkeit bzw. zum Studium (2012: 12,6 % bzw. 12,7 %; Abb. A.1) (BAMF 2013g: 6; BMI/BAMF 2013: 36). Von den 269.112 Drittstaatsangehörigen, denen im Jahr 2012 in Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen erteilt wurde, hielten sich 82 Prozent allerdings schon vor 2012 im Bundesgebiet auf. Nur 18 Prozent (48.440 Personen) reisten erst 2012 ein (BAMF 2013g: 12) (vgl. zu den Datengrundlagen Info-Box 5).

Mit dem EU-Richtlinienumsetzungsgesetz, das Ende August 2007 in Kraft getreten ist, wurde u. a. das Mindestalter nachziehender Ehegatten auf 18 Jahre angehoben und der Nachweis einfacher Sprachkenntnisse (Niveau A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens

⁵⁷ Aufgrund der unterschiedlichen Basis sind die beiden Datenquellen nur bedingt vergleichbar (BMI/BAMF 2013: 105).

Abb. A.8 Erteilte Visa zum Familiennachzug nach Deutschland 2001–2012



Anmerkung: Daten nach Visastatistik des Auswärtigen Amts.

Quelle: BMI/BAMF 2013; 2014; eigene Darstellung

für Sprachen, GER)⁵⁸ als Einreisevoraussetzung eingeführt (Kap. A.2.4, vgl. auch SVR 2011: 98). Die Befürworter des Gesetzes hofften und seine Gegner befürchteten, dass dadurch der Familiennachzug zurückgehen würde. Dieser Effekt trat jedoch nur kurzfristig ein (SVR 2011: 98): In dem Jahr, als die Nachweispflicht eingeführt wurde, gingen die zum Zweck des Ehegattennachzugs erteilten Visa zwar gegenüber dem Vorjahr 2006 um 16,1 Prozent (8.081) zurück (Abb. A.8). Die Nachweispflicht war aber erst deutlich nach der Jahresmitte gültig, insofern konnte ein darauf zurückzuführender Rückgang erst im 4. Quartal 2007 deutlich werden, und hier fiel er mäßig aus (SVR 2011: 98). Die Ursachen für den Rückgang im Jahr 2007 müssen also andere sein, etwa dass durch den EU-Beitritt von Rumänien und Bulgarien im Jahr 2007 Familienmitglieder aus diesen Ländern visumfrei zuwandern konnten (SVR 2011; vgl. auch Aybek et al. 2013: 15). Zudem ist ein Rückgang im Familiennachzug bereits ab 2001 zu erkennen, nicht erst nach der Einführung der Pflicht zum Nachweis von Deutschkenntnissen. In den letzten fünf Jahren waren die Zahlen der Visa-Erteilungen hingegen stabil.

Die These, dass der Familiennachzug stabil ist bzw. die 2007 vorgenommene Änderung seine Entwicklung kaum

beeinflusst hat, wird auch von den aktuellen Daten der Goethe-Institute bestätigt, die in den Herkunftsländern für die Deutschkurse zuständig sind.⁵⁹ So zeigen die Informationen über die Prüfungsergebnisse am Ende der Kurse (Tab. A.6), dass die überwiegende Mehrheit, nämlich zwei Drittel der zumeist weiblichen und vorwiegend jungen Prüfungsteilnehmer⁶⁰ die Prüfung zum Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse bestehen (Goethe-Institut 2013b). Nur in bestimmten Ländern (v. a. Mazedonien, Serbien oder dem Kosovo) erweisen sich die Tests als größere Hürde.

Während der Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen quantitativ stabil ist, haben sich die Herkunftsländer der Familienmigration verändert. Einzelne Länder, die vormals für die Familienmigration eine große Rolle spielten, haben in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung verloren, andere wiederum sind erst in den letzten Jahren relevant geworden. Zur ersten Kategorie gehört die Türkei; sie ist zwar immer noch das bedeutendste Herkunftsland für den Familiennachzug (Tab. A.7), ihr Anteil am Gesamtvolumen des Familiennachzugs ist jedoch im vergangenen Jahrzehnt von fast 29 auf knapp 16 Prozent deutlich gefallen. Ähnliches gilt in geringerem Umfang z. B. für Thailand und Marokko. Zu den Staaten, die keine

58 Unter bestimmten Voraussetzungen ist kein Nachweis von Sprachkenntnissen notwendig. Ausnahmen gelten u. a. für Familienangehörige von Blue-Card-Inhabern (§ 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 AufenthG), Asylberechtigten (§ 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 AufenthG) oder Ausländern mit einer Staatsangehörigkeit, die ihnen auch für einen nicht kurzfristigen Aufenthalt die visumfreie Einreise und den visumfreien Aufenthalt im Bundesgebiet gestattet (§ 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 AufenthG).

59 Das Goethe-Institut und seine Partnerinstitutionen bieten an 483 Kursorten in 108 Ländern Kurse zur Vorbereitung auf die Deutschprüfung an; Prüfungen können an 466 Orten abgelegt werden (Goethe-Institut 2013b). Nach Auskunft des Goethe-Instituts wird das Kursangebot der Nachfrage so gut wie möglich angepasst. Es ist jedoch durchaus möglich, dass es ungedeckten Kursbedarf in Ländern gibt, in denen keine oder nur wenige Sprachkursanbieter vertreten sind.

60 74 Prozent der Prüfungsteilnehmer sind weiblich; insgesamt 45 Prozent sind zwischen 19 und 25 Jahre, 38 Prozent zwischen 26 und 35 Jahre alt. Die wenigsten sind jünger als 19 Jahre (1 %) und nur ein geringer Teil ist über 35 Jahre alt (16 %) (Goethe-Institut 2013b).

Tab. A.6 Prüfungsteilnehmer und Bestehensquoten des Deutsch-A1-Tests im Rahmen des Ehegattennachzugs nach Hauptherkunftsländern 2009–2012

2009				2010		
Land	Prüfungsteilnehmer gesamt	bestandene Prüfungen	Bestehens- quote gesamt	Prüfungsteilnehmer gesamt	bestandene Prüfungen	Bestehens- quote gesamt
Türkei	10.775	7.311	68 %	11.082	7.206	65 %
Kosovo	4.571	2.344	51 %	4.135	2.126	51 %
Russische Föderation	987	811	82 %	1.936	1.572	81 %
Thailand	3.219	2.212	69 %	2.556	1.760	69 %
China	1.223	960	78 %	686	561	82 %
Ukraine	1.060	833	79 %	1.092	808	74 %
Mazedonien	2.862	948	33 %	968	501	52 %
Indien	993	727	73 %	950	758	80 %
Marokko	1.878	1.544	82 %	1.681	1.235	73 %
Serbien	865	491	57 %	867	567	65 %
gesamt (alle Länder)	45.242	28.955	64 %	41.776	27.572	66 %
2011				2012		
Land	Prüfungsteilnehmer gesamt	bestandene Prüfungen	Bestehens- quote gesamt	Prüfungsteilnehmer gesamt	bestandene Prüfungen	Bestehens- quote gesamt
Türkei	9.488	6.344	67 %	7.864	4.990	63 %
Kosovo	4.088	2.168	53 %	5.013	2.379	47 %
Russische Föderation	1.192	981	82 %	2.120	1.759	83 %
Thailand	2.191	1.528	70 %	2.014	1.371	68 %
China	400	335	84 %	1.544	1.200	78 %
Ukraine	1.252	1.047	84 %	1.351	1.135	84 %
Mazedonien	690	412	60 %	996	503	51 %
Indien	1.068	801	75 %	984	748	76 %
Marokko	1.601	1.289	81 %	980	822	84 %
Serbien	816	550	67 %	785	483	62 %
gesamt (alle Länder)	39.772	27.045	68 %	40.456	26.701	66 %

Anmerkung: Die Statistik des Goethe-Instituts ist prüfungsbezogen, d. h. wenn eine Person mehrmals teilnimmt, wird sie mehrmals erfasst. Eine personenbezogene Statistik wird nach Auskunft des Goethe-Instituts nicht geführt.

Quelle: Goethe-Institut 2013b; eigene Darstellung

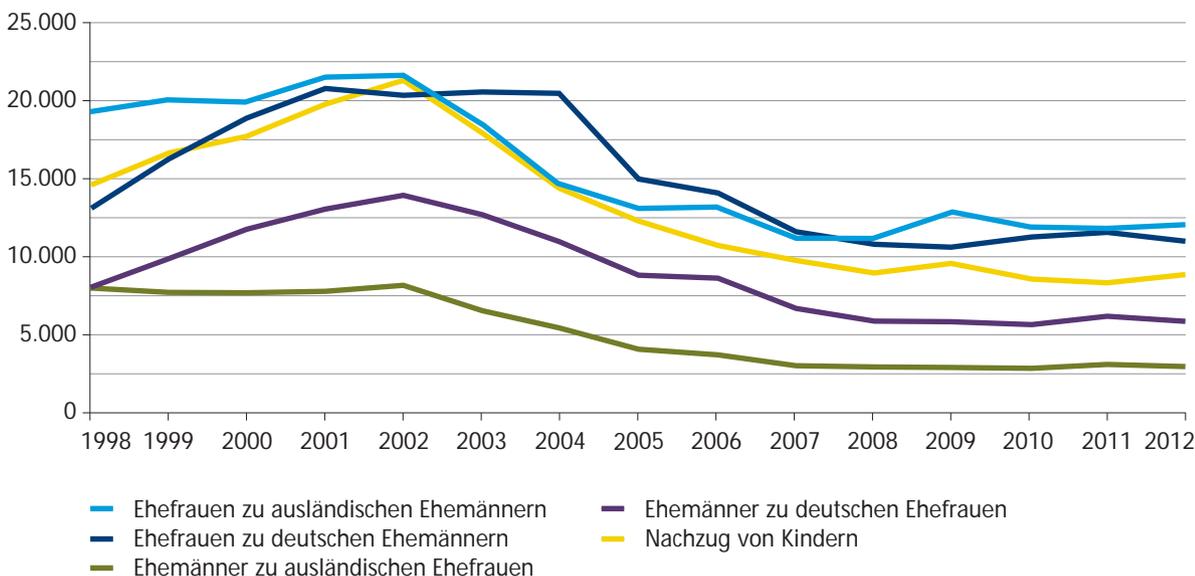
Tab. A.7 Erteilte Visa zum Familiennachzug aus ausgewählten Herkunftsländern nach Deutschland und Anteil an allen erteilten Visa zum Familiennachzug 2001–2012

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Türkei	23.663 (28,6 %)	25.068 (29,4 %)	21.908 (28,8 %)	17.543 (26,6 %)	15.162 (28,5 %)	11.980 (23,8 %)
Indien	1.652 (2,0 %)	1.617 (1,9 %)	1.673 (2,2 %)	1.851 (2,8 %)	1.412 (2,7 %)	1.448 (2,9 %)
Russische Föderation	5.203 (6,3 %)	5.523 (6,5 %)	5.329 (7,0 %)	5.462 (8,3 %)	4.558 (8,6 %)	4.333 (8,6 %)
China	1.427 (1,7 %)	1.361 (1,6 %)	1.110 (1,5 %)	873 (1,3 %)	1.086 (2,0 %)	1.124 (2,2 %)
Thailand	3.079 (3,7 %)	3.138 (3,7 %)	3.667 (4,8 %)	3.850 (5,8 %)	3.249 (6,1 %)	2.809 (5,6 %)
Ukraine	1.734 (2,1 %)	1.444 (1,7 %)	1.766 (2,3 %)	1.924 (2,9 %)	1.545 (2,9 %)	1.267 (2,5 %)
Marokko	3.621 (4,4 %)	3.794 (4,5 %)	2.200 (2,9 %)	1.957 (3,0 %)	1.810 (3,4 %)	1.704 (3,4 %)
Syrien	485 (0,6 %)	616 (0,7 %)	763 (1,0 %)	358 (0,5 %)	546 (1,0 %)	488 (1,0 %)
gesamt (alle Länder)	82.838 (100 %)	85.305 (100 %)	76.077 (100 %)	65.935 (100 %)	53.213 (100 %)	50.300 (100 %)
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Türkei	9.237 (21,9 %)	8.079 (20,3 %)	8.048 (18,8 %)	7.456 (18,5 %)	7.702 (18,8 %)	6.355 (15,6 %)
Indien	1.778 (4,2 %)	2.434 (6,1 %)	2.581 (6,0 %)	2.641 (6,6 %)	2.900 (7,1 %)	3.962 (9,7 %)
Russische Föderation	3.333 (7,9 %)	2.626 (6,6 %)	2.725 (6,4 %)	2.689 (6,7 %)	3.077 (7,5 %)	3.185 (7,8 %)
China	1.210 (2,9 %)	1.265 (3,2 %)	1.427 (3,3 %)	1.448 (3,6 %)	1.850 (4,5 %)	2.061 (5,1 %)
Thailand	2.239 (5,3 %)	1.752 (4,4 %)	1.817 (4,3 %)	1.725 (4,3 %)	1.298 (3,2 %)	1.604 (2,6 %)
Ukraine	991 (2,4 %)	1.286 (3,2 %)	1.204 (2,8 %)	1.229 (3,1 %)	1.525 (3,7 %)	1.601 (3,9 %)
Marokko	1.365 (3,2 %)	1.387 (3,5 %)	1.500 (3,5 %)	1.464 (3,6 %)	1.547 (3,8 %)	1.574 (3,9 %)
Syrien	439 (1,0 %)	842 (2,1 %)	2.420 (5,7 %)	2.945 (7,3 %)	1.346 (3,3 %)	80 (0,2 %)
gesamt (alle Länder)	42.219 (100 %)	39.717 (100 %)	42.756 (100 %)	40.210 (100 %)	40.975 (100 %)	40.843 (100 %)

Anmerkung: Daten nach Visastatistik des Auswärtigen Amts. Der Rückgang im Falle Syriens ist darauf zurückzuführen, dass die deutsche Botschaft in Damaskus seit Ende 2011/Anfang 2012 geschlossen ist.

Quelle: BMI/BAMF 2013; 2014; eigene Darstellung

Abb. A.9 Quantitative Entwicklung verschiedener Muster des Familiennachzugs nach Deutschland 1998–2012



Anmerkung: Daten nach Visastatistik des Auswärtigen Amts.

Quelle: BMI/BAMF 2013; 2014; eigene Darstellung

lange Wanderungstradition mit Deutschland haben, deren Bedeutung für den Familiennachzug aber derzeit steigt, zählen Syrien,⁶¹ Indien und China.

Muster des Familiennachzugs: Unterschiede bei den Herkunftsländern

Familiennachzug ist, wie oben bereits ausgeführt, ein Sammelbegriff für unterschiedliche Merkmalskonstellationen: Es kann sich dabei um Männer handeln, die zu ihren Frauen nachziehen, Frauen, die gemeinsam mit ihren Männern leben wollen, oder Kinder, die wieder bei ihren Eltern sein wollen. Gemein ist all diesen Unterformen, dass der Familiennachzug zurückgeht (Abb. A.9).

In der öffentlichen Vorstellung ist die prominente Form des Nachzugs immer noch der Zuzug ausländischer Ehefrauen zu in Deutschland lebenden ausländischen Ehemännern. Diese Form hat jedoch ab Mitte der 2000er Jahre sowohl

absolut als auch relativ abgenommen und stagniert seit 2004 auf einem Niveau, das gemessen an den Zuzügen Ende der 1990er Jahre recht niedrig ist.⁶² Absolut zurückgegangen ist auch der Nachzug ausländischer Ehefrauen zu deutschen Ehemännern, allerdings in geringerem Maße als der Familiennachzug insgesamt. Entsprechend ist der Anteil dieser Konstellation am Gesamtnachzug gestiegen (vgl. BMI/BAMF 2013; 2014). Familiennachzüge zu deutschen Bezugspersonen sind mittlerweile häufiger als solche zu in Deutschland lebenden Ausländern (vgl. auch Aybek et al. 2013: 15). Inwiefern diese Entwicklung auf einen ‚Einbürgerungsboom‘ (Kap. B.1.3) zurückzuführen ist, der durch die Staatsangehörigkeitsreform im Jahr 2000 ausgelöst wurde, ist allerdings ebenso offen wie die Anzahl der Spät-/Aussiedler unter den deutschen Bezugspersonen.⁶³

Die jeweiligen geschlechtsspezifischen Anteile von Bezugs- und Nachzugsperson variieren zwischen den Herkunftsländern. Aus der Türkei ziehen aktuell etwas häufiger

61 Der zeitweilig besonders deutliche Anstieg aus Syrien ist darauf zurückzuführen, dass immer mehr Iraker Visa in der Botschaft in Damaskus beantragt haben und ein größerer Teil der Anträge auch dort bearbeitet wurde (Aybek et al. 2013: 16). Im Jahr 2012 ging die Zahl für Syrien jedoch deutlich zurück. Dies liegt vermutlich vor allem daran, dass die Botschaft in Damaskus seit Dezember 2011 geschlossen ist und Visaanträge von Syrern in der deutschen Botschaft in Beirut gestellt werden müssen (<http://www.damaskus.diplo.de/>, 14.01.2014). Entsprechend sind die im Libanon erteilten Visa zum Familiennachzug von 2011 auf 2012 um über 100 Prozent gestiegen (von 476 auf 960) (vgl. BMI/BAMF 2013; 2014).

62 Der Rückgang des Ehegattennachzugs zu Ausländern kann zum Teil auch darauf zurückgeführt werden, dass die Tendenz, Partner aus dem Herkunftsland zu heiraten, in der zweiten Generation abnimmt (Nottmeyer 2010; vgl. auch SVR 2011: 101f.).

63 Spät-/Aussiedler (z. B. aus der Ukraine oder der Russischen Föderation) erhalten durch Anerkennung des Aussiedlerstatus nach ihrer Einreise die deutsche Staatsangehörigkeit (Kap. B.1.3). Entsprechend fällt der Nachzug ihrer (nichtdeutschen) Familienangehörigen unter den Nachzug zu Deutschen.

Ehefrauen als Ehemänner zu ihren in Deutschland lebenden Ehepartnern nach (BMI/BAMF 2014); 2009 war das Geschlechterverhältnis hier noch weitgehend ausgeglichen (vgl. SVR 2011: 101f.; vgl. auch BMI/BAMF 2012: 254). Besonders hoch ist der Anteil ausländischer Ehefrauen, die zu ausländischen Männern nachziehen, unter Zuwanderern aus Indien (58,6 %). Aus Thailand (55,5 %), der Russischen Föderation (54,8 %) und der Ukraine (52,2 %), aber auch aus Marokko (45,7 %) ziehen hingegen vorwiegend ausländische Frauen zu deutschen Männern (BMI/BAMF 2014). Dabei dürfte es sich mehrheitlich um Fälle handeln, in denen deutsche Staatsangehörige thailändische, russische, ukrainische oder marokkanische Frauen heiraten und sie dann nachholen. Das Nachholen von Ehepartnern zu inzwischen eingebürgerten Deutschen ist aufgrund der langen Wartefrist sicherlich seltener, ebenso die Fallkonstellation, dass ein Eingebürgerter wieder in sein Herkunftsland reist, dort einen Ehepartner sucht und diesen dann nachziehen lässt.

Für die Zuwanderung nach Deutschland aus familiären Gründen, die im Jahr 2012 fast 18 Prozent der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland ausmachte (BAMF 2013g: 6), dürfte die Zusammenführung ganzer Familien mit Kindern vor allem aus weit entfernten Herkunftsländern nicht unerheblich sein. Der Nachzug von Kindern und Jugendlichen spielt z. B. beim Familiennachzug aus Marokko kaum eine Rolle (4,9 %). Im Fall Indiens macht er dagegen über 30 Prozent des Familiennachzugs aus und bei der Ukraine, China und Thailand etwa ein Viertel (BMI/BAMF 2014).

Der Familiennachzug ist damit weiterhin eine wichtige Dimension der Zuwanderung nach Deutschland, die aufgrund völker- und europarechtlicher Vorgaben aber politisch nur eingeschränkt regulierbar ist. Allerdings hat der Familiennachzug vor allem von Personen aus Drittstaaten auch durch die Erweiterung der EU in den letzten Jahren etwas an Bedeutung verloren.

A.1.4 Irreguläre Zuwanderung: ein überschätztes Phänomen?

Quer zur Analyse der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen nach Wanderungsmotiven liegt die irreguläre Zuwanderung.⁶⁴ Darunter sind alle Formen von Zutritt und Aufenthalt zusammengefasst, die unter Verstoß gegen die

Gesetze des Ziellandes erfolgen. Irreguläre Zuwanderung und irregulärer Aufenthalt stellen demokratisch verfasste Staaten, insbesondere solche mit einem entwickelten sozialen Wohlfahrtssystem, vor drei zentrale Herausforderungen: Erstens bedeuten sie ein Souveränitätsproblem, da Wohlfahrtsstaaten den Anspruch erheben (müssen), den Zugang zu und Aufenthalt auf ihrem Territorium zu kontrollieren. Dieser Anspruch ist kein Selbstzweck, sondern dient dazu, staatliche Interessen durchzusetzen, etwa Steuern zu erheben, Sozialstandards durchzusetzen und Sicherheit zu gewährleisten. Zweitens entsteht ein Glaubwürdigkeitsproblem, wenn kollektiv verbindliche Zuwanderungsgesetze von Einzelnen ignoriert werden und dies nicht sanktioniert wird (Global Commission on International Migration 2005: 33).⁶⁵ Drittens stellt irreguläre Zuwanderung gerade westliche Demokratien, die universelle Menschenrechte zu einem Teil ihrer moralischen Grundausstattung erhoben haben, vor ein humanitäres Problem. Denn obwohl irreguläre Zuwanderer kein Aufenthaltsrecht haben und ihr Aufenthalt im Land sogar strafbar ist,⁶⁶ muss der liberale Verfassungsstaat aufgrund seiner menschenrechtlichen Verpflichtungen allen Personen auf seinem Territorium bestimmte soziale Mindestrechte gewähren (Kluth 2013; Angenendt 2007; Bielefeldt 2006). Darunter fallen etwa die Versorgung mit Gesundheitsleistungen, der Zugang zu Bildung für Kinder und der Rechtsschutz bei Ausbeutung durch Arbeitgeber oder Menschenhändler (Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2012: 287–289; Bommes 2006).

Wege in die und Formen der Irregularität

In der öffentlichen Wahrnehmung ist das Phänomen irregulärer Zuwanderung in der Regel verbunden mit (medial spektakulär aufbereiteten) Übertritten über die grüne oder blaue Grenze. Der illegale Grenzübertritt ist aber nur ein Weg in die aufenthaltsrechtliche Irregularität, und quantitativ ist er auch weniger relevant als andere, weniger spektakulär erscheinende Wege in die Irregularität (Vogel/Cyrus 2008; Angenendt 2007). Die meisten irregulären Zuwanderer in Deutschland und Europa reisen zunächst legal mit einem gültigen Visum ein und bleiben nach dessen Ablauf im Land (sog. Visa-Overstayer) (Europäische Kommission 2009: 13). Ein dritter Weg in die Irregularität besteht darin, nach einem negativen Asylbescheid bzw. der Nichtverlängerung eines Aufenthaltstitels unterzutauchen.

64 Da der in der Öffentlichkeit häufig verwendete Begriff ‚illegale‘ herabwürdigend erscheint, wird hier von Irregulären bzw. irregulärer Zuwanderung gesprochen (vgl. Angenendt 2007; Schneider 2012).

65 Nichtsdestotrotz ist irreguläre Zuwanderung in vielen Einwanderungsländern (Italien, Griechenland, aber auch den USA) stillschweigend akzeptiert, weil sie ein wichtiger arbeitsmarktpolitischer Faktor ist. Zwar gibt es auch in diesen Ländern mehr oder weniger ernst gemeinte Versuche, irreguläre Zuwanderung einzudämmen, aber diese sind wohl wenig wirksam – ein besonders spektakuläres Beispiel dafür ist der Zaun zwischen Mexiko und den USA.

66 Sowohl die unerlaubte Einreise als auch der unerlaubte Aufenthalt sind in Deutschland strafrechtlich relevante Tatbestände und können mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe geahndet werden (§ 95 AufenthG) (zu den rechtlichen Rahmenbedingungen s. Schneider 2012: 27f.).

Laut Vogel und Cyrus (2008: 1) sind auch „bei irregulärer Migration [...] sowohl zeitlich befristete und zirkuläre Muster als auch eine Niederlassung auf unbestimmte Zeit vorzufinden“. Die Vorstellung, dass Migration ein unidirektionaler und stets auf Dauer angelegter Wohnortwechsel sei, erweist sich damit auch bei irregulären Zuwanderern als unzutreffend.

Ebenso wie es nicht nur den einen Weg, sondern vielmehr verschiedene Pfade in die aufenthaltsrechtliche Irregularität gibt, finden sich bei der bereits irregulär im Land lebenden Bevölkerung auch verschiedene Facetten von Irregularität. Neben Menschen ohne Aufenthaltsstatus, die verdeckt im Inland leben (sog. Klandestine), gehören zur Gruppe der Irregulären auch Personen, die sich scheinbar legal im Land aufhalten und anders als die Klandestinen durchaus öffentlich sichtbar agieren können, deren Aufenthalt jedoch auf falschen Angaben oder Identitäten beruht (sog. Scheinlegale).⁶⁷ Menschen ohne Aufenthaltsstatus, die den Behörden bekannt sind (sog. registrierte Ausreisepflichtige), sowie Personen mit einer Duldung zählen im rechtlichen Sinne nicht zu den Irregulären, auch wenn ihre Situation aufenthaltsrechtlich prekär ist.

Zum Volumen irregulärer Zuwanderung

Irreguläre Zuwanderung und irregulärer Aufenthalt entziehen sich per definitionem einer exakten statistischen Erfassung. Entsprechend sind Politik und Wissenschaft auf verschiedene Schätzverfahren angewiesen.⁶⁸ Als zuverlässigste Methode für Deutschland gilt allgemein eine Schätzung auf der Basis der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) (Vogel/Aßner 2011: 15–26). Zentraler Ausgangspunkt dieser Berechnungsmethode ist eine Differenzierung von Tatverdächtigen nach Aufenthaltsstatus. Aus dem Verhältnis der Tatverdächtigen mit einem irregulären Aufenthaltsstatus zu den deutschen Tatverdächtigen und zu den ausländischen Tatverdächtigen, die legal in Deutschland leben, sowie der deutschen und der legalen ausländischen Wohnbevölkerung werden entsprechende Schätzungen abgeleitet. Dabei wird angenommen, dass die Wahrscheinlichkeit, bei nicht unmittelbar mit dem

Aufenthaltsrecht zusammenhängenden Straftaten (sog. Jedermann-Straftaten) polizeilich erfasst zu werden, bei Menschen im irregulären Aufenthalt zwischen den Werten von legal im Land lebenden Ausländern und Deutschen liegt.⁶⁹ Darüber werden Ober- und Untergrenzen für die Zahl der irregulär in Deutschland lebenden Personen errechnet.⁷⁰

Dieser Berechnung zufolge lebten 2012 in Deutschland zwischen 160.000 und 420.000 irreguläre Zuwanderer, das sind ausgehend vom Maximalwert etwa 0,5 Prozent der Gesamtbevölkerung (Abb. A.10).⁷¹ Der in der Schätzung sichtbare Rückgang zwischen 2005 und 2009 könnte sich durch die EU-Erweiterung und die zwischenzeitlich deutlich gesunkene Zahl von Asylbewerbern erklären (s. auch Kap. A.1.2).⁷² Der leichte Anstieg ab 2010 ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass durch die Staatsschuldenkrise, die zahlreiche andere europäische Länder betrifft, Deutschland auch für irreguläre Migranten wieder attraktiver geworden ist und zeitgleich die Zahl der Asylbewerber wieder steigt (Kap. A.1.2). Der mit der Staatsschuldenkrise verbundene Attraktivitätsverlust von Ländern wie Spanien und Italien, aber auch Frankreich, die auch für Irreguläre lange Jahre wichtige Zielländer waren, lenkt also ‚reguläre‘ wie irreguläre Zuwanderer in wirtschaftlich stabilere Länder um. Denn die Wanderungsmotive von irregulären Zuwanderern decken sich vielfach mit denen legaler Zuwanderer: Bei beiden geht es in erster Linie um Motive wie Zugang zu Arbeit und Einkommen, Wahrnehmung von Bildungsmöglichkeiten oder Familienzusammenführung (Bommes 2006; Vogel/Cyrus 2008: 2).

Die hier geschilderte Methode der Schätzung über die PKS ist mittlerweile recht verbreitet. Daneben gibt es alternative Indikatoren, die als Näherungsgröße (Proxy) für im Land lebende irreguläre Zuwanderer andere Daten verwenden, etwa die Zahl der registrierten illegalen Grenzübertritte. Diese Indikatoren bestätigen den hier geschilderten Trend, dass die irreguläre Zuwanderung bis 2007/08 deutlich zurückgegangen und danach wieder leicht angestiegen ist (BMI/BAMF 2013: 150f.). Diese Berechnung ergibt für Deutschland einen Maximalwert von 0,5 Prozent an der Gesamt- und ca. 6 Prozent an der ausländischen Bevölke-

67 Zu den Scheinlegalen gibt es keine Schätzungen. In den Jahren 2008 bis 2011 wurde gegen 3.500 bis 4.000 ausländische Tatverdächtige pro Jahr wegen Erschleichens eines Aufenthaltstitels ermittelt, 2012 waren es 5.113 (PKS-Schlüssel 725.300) (Vogel/Aßner 2011: 23; BKA 2012; 2013: 115).

68 Zu verschiedenen Schätzmethoden s. Jandl/Vogel/Iglicka 2008 und Angenendt 2007: 35.

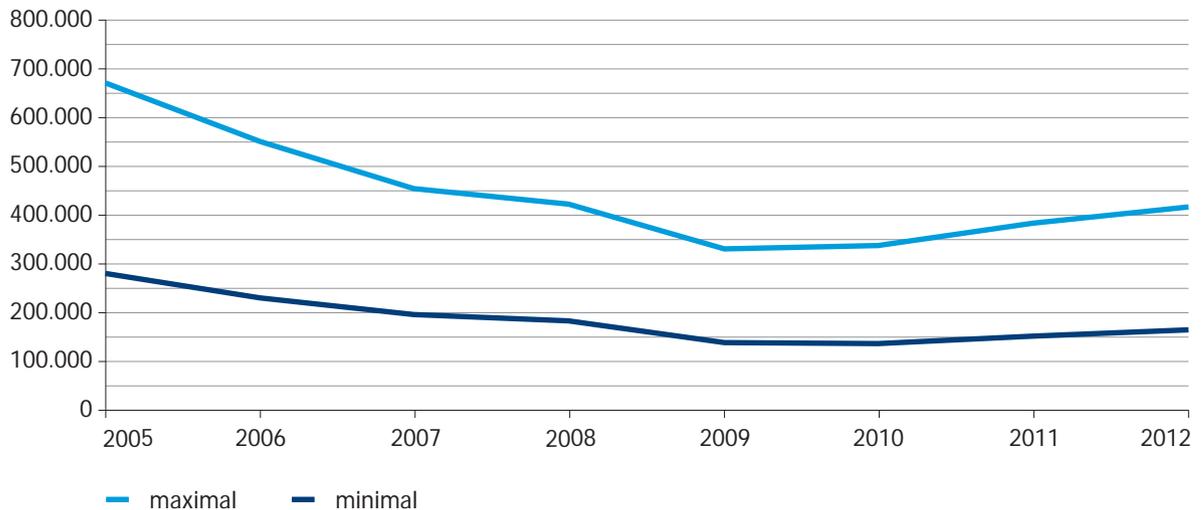
69 Vogel und Aßner (2011: 17) gehen davon aus, dass legale und irreguläre Ausländer in der PKS aufgrund struktureller demografischer und ermittlungstrategischer Unterschiede im Verhältnis zu Deutschen überrepräsentiert sind. Zudem wird davon ausgegangen, dass klandestine Irreguläre unter den Tatverdächtigen im Vergleich zu ausländischen Tatverdächtigen unterrepräsentiert sind, weil sie sich im Alltag besonders vorsichtig verhalten, wie qualitative Studien gut dokumentieren.

70 Als Berechnungsformel ergibt sich für die Obergrenze der im Land lebenden irregulären Zuwanderer: $\text{Tatverdächtige (irregulär)} / \text{Tatverdächtige (deutsch)} * \text{Bevölkerung (deutsch)}$. Für 2012 bedeutet dies: $8.905 / 1.590.393 * 74.324.165 = 416.159$. Die Berechnungsformel für die Untergrenze lautet: $\text{Tatverdächtige (irregulär)} / \text{Tatverdächtige (Ausländer, legal, ohne Touristen und Streitkräfte)} * \text{Bevölkerung (Ausländer, legal)}$; mit konkreten Werten: $8.905 / 390.319 * 7.213.700 = 164.578$. In die Rechnung gehen die im PKS-Schlüssel 890.000 erfassten Tatverdächtigen ein (Straftaten insgesamt, ohne Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht).

71 Frühere Schätzungen lagen teilweise deutlich höher. So ging Cyrus (2004) von mindestens 1 Million aus (vgl. dazu Bade 2001; Sinn/Kreienbrink/Loeffelholz 2006: 59).

72 Eindeutige kausale Aussagen sind hier nicht möglich, weil für den Rückgang der Zahlen noch zahlreiche andere Ursachen in Frage kommen.

Abb. A.10 Schätzung der Ausländer, die sich irregulär in Deutschland aufhalten, 2005–2012



Anmerkung: Für 2011/12 eigene Berechnung auf Basis der Polizeilichen Kriminalstatistik.

Quelle: Vogel/Aßner 2011: 18; BKA 2013; Darstellung nach Vogel/Aßner (2011); eigene Aktualisierung

zung. Das ist im internationalen Vergleich ausgesprochen gering, die entsprechenden Vergleichswerte für die USA (3,7 % der Gesamtbevölkerung) und die EU27 (0,8 % der Gesamtbevölkerung) liegen höher (Hoefer/Rytina/Baker 2012; U. S. Census Bureau 2011; Vogel 2009: 4).

Ursächlich für die relativ geringen Zahlen in Deutschland sind vor allem eine vergleichsweise hohe Kontrolldichte und eine intensive Arbeitsmarktregulierung; diese dürften als Wanderungsbarriere auch entscheidender sein als die Übermittlungspflichten, die im internationalen Vergleich lange Zeit ausgeprägt waren (§ 87 Abs. 1 und 2 AufenthG) (Vogel/Cyrus 2008: 3f.).⁷³ Das international vergleichend angelegte und 2009 abgeschlossene Forschungsprojekt „Clandestino“ hatte Deutschland als ein Land mit relativ liberalen Regeln für legale Einwanderung (s. dazu auch jüngst OECD 2013d und Kap. A.2.2) und einer relativ strikten Haltung gegenüber irregulärer Einwanderung und Beschäftigung klassifiziert (Düvell 2009: 6). **Allerdings wurden auch in Deutschland in letzter Zeit Schritte dahin unternommen, mit dem Phänomen irregulärer Zuwanderung liberaler und pragmatischer umzugehen. Dazu zählt vor allem die Aufhebung der aufenthaltsrechtlichen Über-**

mittlungspflichten für Bildungs- und Erziehungseinrichtungen, die sicherstellen soll, dass die Kinder irregulärer Zuwanderer regelmäßig und ohne Angst zur Schule gehen können. Weggefallen ist auch die Übermittlungspflicht für Personal in öffentlichen Gesundheitseinrichtungen im Falle medizinischer Notversorgung.

Soziodemografische Merkmale der ‚unsichtbaren‘ Zuwanderergruppe

Obwohl irreguläre Migranten statistisch schwierig zu erfassen sind, deutet einiges darauf hin, dass sie im Schnitt häufiger männlich und deutlich jünger als die Mehrheitsbevölkerung sind (Vogel/Aßner 2011: 32).⁷⁴ Sie leben – abgesehen von irregulären landwirtschaftlichen Hilfskräften – überwiegend in den urbanen Zentren des Landes. Irreguläre Migranten arbeiten zumeist in den sog. 3-D-Jobs („dirty, difficult and dangerous“) in der Bauwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Landwirtschaft und im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen (Europäische Kommission 2009; Schönwälder/Vogel/Sciortino 2004; Sinn/Kreienbrink/Loeffelholz 2006; Cyrus 2009).⁷⁵

⁷³ So gab es allein 2011 mehr als 3 Millionen Kontrollen, mit denen der Aufenthaltsstatus von Personen überprüft wurde, um unerlaubte Einreisen zu verhindern (BT-Drs. 17/11971). Inwieweit diese Zahl im internationalen Vergleich eine hohe Kontrolldichte markiert, ist nicht eindeutig zu sagen, da die Daten unterschiedlich erfasst werden und es keine internationalen Vergleichszahlen gibt.

⁷⁴ Nach den Polizeistatistiken ist zu vermuten, dass die meisten Irregulären zwischen 21 und 40 Jahre alt sind. Etwa zwei Drittel sind männlich (Vogel/Aßner 2011).

⁷⁵ Dabei zeigt sich eine deutliche geschlechtsspezifische Verteilung auf dem Arbeitsmarkt: Frauen sind überwiegend in Haushalten als Pflegepersonen beschäftigt, Männer arbeiten tendenziell auf dem Bau und in der Landwirtschaft.

Tab. A.8 In Deutschland aufgegriffene Drittstaatsangehörige mit irregulärem Aufenthalt 2008–2012

2008		2009		2010		2011		2012	
Türkei	6.675	Türkei	5.610	Türkei	5.565	Türkei	5.950	Afghanistan	5.880
Serbien	5.920	Irak	4.530	Afghanistan	3.700	Afghanistan	5.640	Türkei	5.400
Irak	4.715	Vietnam	3.010	Irak	3.060	Serbien	3.375	Serbien	4.350
Vietnam	3.010	Afghanistan	2.665	Serbien	2.920	Irak	3.370	Russland	2.735
China	2.565	Serbien	2.590	Vietnam	2.680	Russland	2.405	Irak	2.680
Russland	2.415	China	2.285	Russland	2.125	Iran	2.140	Kosovo	2.645
Indien	1.420	Russland	2.085	China	1.975	Vietnam	1.955	Syrien	2.555
Ukraine	1.325	Indien	1.615	Kosovo	1.935	Kosovo	1.715	Iran	2.550
Mazedonien	1.225	Kosovo	1.605	Indien	1.615	China	1.630	Pakistan	2.370
Bosnien u. Herzegowina	1.115	Iran	1.205	Iran	1.605	Indien	1.590	China	1.810
gesamt (alle Länder)	53.695		49.555		50.250		56.345		64.815

Anmerkung: Bei Eurostat werden die in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) erfassten Tatverdächtigen gezählt, gegen die in Deutschland wegen irregulärer Einreise oder irregulären Aufenthalts ermittelt wird. Die veröffentlichte PKS weist die Summe aus irregulärer Einreise und irregulärem Aufenthalt etwas höher aus als Eurostat. Dies liegt daran, dass z. T. gegen dieselbe Person wegen beider Verdachtsmomente ermittelt wird. Bei Eurostat wurde dies bereinigt (Vogel/ABner 2011: 12).

Quelle: Eurostat 2013a

Anhand der Angaben zu Drittstaatsangehörigen, die in Deutschland ohne gültigen Aufenthaltstitel aufgegriffen werden, lassen sich auch die Herkunftsräume bestimmen. Sie gliedern sich in zwei Gruppen: erstens Länder mit historischen Migrationsbeziehungen zu Deutschland (Türkei, die Nachfolgestaaten Jugoslawiens, Russland bzw. die Nachfolgestaaten der UdSSR, Vietnam); zweitens Länder, die durch Kriege und Krisen erheblich zum weltweiten Flüchtlingsaufkommen beitragen (Afghanistan, Iran und Irak). Aus diesen beiden Herkunftsregionen kamen in den letzten Jahren jeweils mindestens 40 Prozent aller aufgegriffenen Ausländer mit irregulärem Aufenthalt (Tab. A.8).

Dass in Deutschland in den letzten Jahren deutlich mehr Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus aufgegriffen wurden, entspricht dem insgesamt deutlich gestiegenen Zuwanderungsvolumen der letzten Jahre und ist damit statistisch nicht auffällig. Es resultiert vermutlich auch daraus, dass reguläre wie irreguläre Zuwanderer aus EU-Ländern, die für sie weniger attraktiv geworden sind, nach Deutschland umgelenkt werden.⁷⁶ In den südeuropäischen Ländern, in denen die Zuwanderung derzeit rückläufig ist, werden auch weniger irreguläre Zuwanderer aufgegriffen.

Irreguläre Migration als zuwanderungspolitische Gestaltungsaufgabe

Insgesamt kann festgestellt werden, dass irreguläre Zuwanderung nach Deutschland sicherlich nicht zu den vorrangigen Fragen der Zuwanderungssteuerung und der Integrationspolitik zählt. Deutschland befindet sich damit in einer anderen Situation als die süd- und südosteuropäischen Staaten, die bisher nicht nur weniger Kontrolle ausgeübt haben, sondern durch ihre spezifische Lage am Rande des europäischen Wanderungsraums besonders belastet sind. In Italien, Spanien oder Griechenland geht man davon aus, dass sich dort anteilig deutlich mehr Personen irregulär aufhalten. Die meisten von ihnen befinden sich nicht nur in einer sozioökonomisch schwierigen Lage, sie werden aufgrund ihrer prekären rechtlichen Stellung auch regelmäßig Opfer fremdenfeindlicher Handlungen. Das Thema Irregularität hat im Süden und Südosten Europas hohe gesellschaftspolitische Priorität, in Deutschland demgegenüber derzeit nicht. Damit ist auch eine soziale Spannung zwischen der dauerhaften Wohnbevölkerung und der irregulär anwesenden Bevölkerung in Deutschland nicht oder nur ansatzweise festzustellen.

⁷⁶ Internationale Vergleiche müssen allerdings wegen unterschiedlicher Kontrolldichten und divergierender Statistiken mit Vorsicht betrachtet werden.

Dennoch stellt das Phänomen die Politik auch hier vor Herausforderungen, denn der Zustand eines Lebens in der Irregularität ist weder für den Staat noch für die Irregulären selbst erstrebenswert. Dass die Ausgangslage in Deutschland im internationalen Vergleich unauffällig ist, ist nicht nur auf ein relativ ausgereiftes Meldesystem zurückzuführen, sondern auch auf die Erweiterung der EU selbst. Ein irregulärer Aufenthalt polnischer oder slowakischer Staatsbürger hat sich nach 2004 in einen legalen Aufenthalt gewandelt. Gleichzeitig entstand eine Pufferzone, die die Folgen irregulärer Grenzübertritte in

die EU für Deutschland abschwächte. **Angesichts dieser Situation kann Deutschland weiterhin auf eine Meldepflicht für irregulären Aufenthalt im Bildungs- oder Gesundheitsbereich verzichten, ohne eine große irreguläre Zuwanderung zu riskieren. Vor diesem Hintergrund sollte in Erwägung gezogen werden, Übermittlungspflichten in weiteren Bereichen abzuschaffen, um irregulären Einwanderern de jure bestehende soziale Rechte auch de facto zukommen zu lassen. Dies betrifft etwa die medizinische Regelversorgung, den Besuch von Kitas sowie die Arbeitsgerichtsbarkeit.**

Weichenstellungen in der Migrationspolitik

Jahrzehntlang hat sich die Politik gegen jede Realität selbst versichert, Deutschland sei kein Einwanderungsland. Entsprechend gering war das politische Interesse daran, Zuwanderung staatlich zu gestalten. Bedeutende zuwanderungspolitische Impulse kamen meistens ‚aus Brüssel‘; die deutsche Politik blieb in diesem Bereich bis zum Zuwanderungsgesetz 2005 weitgehend reaktiv bis passiv. Das Zuwanderungsgesetz war eine erste Grundlage für eine umfassende, aktive Politik, die sich an den Interessen des Landes ausrichtet. Mehr als ein erster Schritt war damit aber noch nicht erfolgt. An Dynamik gewonnen hat die Zuwanderungspolitik vor allem in den letzten fünf Jahren. Dies betrifft besonders den Bereich der Arbeitsmigration (Kap. A.2.2), den der Flucht- und Asylzuwanderung (Kap. A.2.3) sowie in etwas geringerem Ausmaß auch den der Familienmigration (Kap. A.2.4). Über die Jahre unverändert geblieben ist hingegen die institutionelle Verankerung der Zuwanderungspolitik. Angesichts neuer politischer Schwerpunkte und Prioritäten sollte jedoch auch in diesem Punkt über eine institutionelle Reorganisation nachgedacht werden (Kap. A.2.1).

A.2.1 Die institutionelle Verankerung von Migrationspolitik: das BMWi als möglicher Akteur

Die Bundesrepublik Deutschland ist verfassungsrechtlich als Mehrebenensystem konzipiert; sie zeichnet sich dadurch aus, dass die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen komplex verteilt sind. Die Föderalismusreform 2006 hat die Verflechtung der gesetzgeberischen Kompetenzen von Bund und Ländern zwar abgeschwächt (von Blumenthal 2010), trotzdem bleibt das Zusammenspiel der einzelnen Akteure auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen in vielen Politikfeldern außerordentlich kompliziert und unübersichtlich. Das SVR-Jahresgutachten 2012 hat dies im Einzelnen nachgezeichnet.

Bei der Gesetzgebung im Bereich der Migrationspolitik sind die Zuständigkeiten aber vergleichsweise eindeutig vertikal verteilt: Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG regelt, dass „die

Freizügigkeit, das Passwesen, das Melde- und Ausweiswesen, die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung in den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes“ fallen. Eine gesetzgeberische Tätigkeit der Länder ist hier ausgeschlossen. Das „Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG), das zur Ausübung einer effektiven Migrationssteuerung ebenso wichtig ist, fällt hingegen in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Hier hat der Bund die in Art. 72 Abs. 2 GG festgelegte Möglichkeit genutzt, zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder [...] [der] Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ bundesgesetzliche Regelungen zu erlassen, von denen die Länder nicht durch eigene Regelungen abweichen können. Gesetzgebung im Bereich Migrationspolitik ist damit im Gegensatz zur länderdominierten Integrationspolitik (s. dazu Kap. B.2.1) weitgehend eine Bundesangelegenheit.

Der zentrale politische Akteur auf Bundesebene ist das Bundesministerium des Inneren (BMI). Es ist grundsätzlich für die inneren Angelegenheiten zuständig und – nach eigener Darstellung auf der Internetseite – für das „Zusammenleben der Menschen in unserem Land“. Die im BMI behandelten Themen sind Migration, Integration, Flüchtlinge, das Aufenthalts- und Freizügigkeitsrecht für Ausländer und Unionsbürger, das Asylrecht und Fragen der Rückkehr sowie die damit zusammenhängenden Aspekte der europäischen Harmonisierung. Eine wichtige Rolle spielen auch das Auswärtige Amt (AA), das für die Visavergabe zuständig ist, und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das für die Arbeitsmigrationspolitik verantwortlich und entsprechend an ihrer Ausgestaltung zu beteiligen ist. Zwar ist der Verwaltungsvollzug (also die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen) grundsätzlich Sache der Länder, mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), der BA und den Auslandsvertretungen bestehen aber auch auf Bundesebene Verwaltungsstrukturen, die den genannten Ministerien direkt zugeordnet sind (SVR 2012: 61–63). Gerade im Vergleich zur Integrationspolitik (s. dazu Kap. B.2.1) ist die institutionelle Verankerung von Migrationspolitik jedoch insgesamt übersichtlich und leicht nachvollziehbar, zumindest in Bezug auf die Normensetzungskompetenz.⁷⁷

Was bleibt den Nationalstaaten? Einschränkungen migrationspolitischer Spielräume durch europä- und völkerrechtliche Vorgaben

Zu der bisher beschriebenen relativ klaren und eindeutigen vertikalen Verankerung gibt es auch ein ‚Aber‘: Die nationalen Kompetenzen kollidieren mit dem wachsenden Einfluss der EU. Wesentliche Teile der Migrationspolitik wurden inzwischen europäisiert. So sind im Bereich von Asyl- und Fluchtwanderung alle „wesentlichen Bereiche der Steuerung und Gestaltung der Zuwanderung von Schutzbedürftigen [...] europarechtlich geregelt: die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Prüfung von Asylanträgen (Dublin II-Verordnung), die Anforderungen an die Lebensbedingungen während des Asylverfahrens (Aufnahmerichtlinie), die Frage, wer ein Flüchtling ist und welche Rechte damit verbunden sind (Qualifikationsrichtlinie) sowie die Anforderungen an das Asylverfahren (Asylverfahrensrichtlinie)“ (SVR 2010: 68). Politischen Handlungsspielraum in diesem Bereich hat der nationale Gesetzgeber damit abgesehen von der Umsetzung der Richtlinien aktuell nur „bei der Aufenthaltsverfestigung von subsidiär Schutzberechtigten und bei der Aufnahme aus humanitären Gründen in Bereichen, in denen individuelle Schutzansprüche fehlen, sowie bei ausreisepflichtigen Personen, die keinen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel haben, deren Abschiebung aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist (sog. Geduldete)“ (SVR 2011: 163). Im Sommer 2013 wurde mit der Dublin-III-Verordnung das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) vollendet (dazu ausführlich Kap. A.2.3).

Weniger erfolgreich war die EU-Kommission bislang in ihren Versuchen, auch den Bereich der Arbeitsmigration zu europäisieren. Zwar konnten auf europäischer Ebene 2009 die als Blue-Card-Regelung bekannt gewordene Hochqualifizierten-Richtlinie und Ende 2011 eine Richtlinie zum Verfahren und den sozialen Rechten für Arbeitnehmer aus Drittstaaten (RL 2011/98/EU) verabschiedet werden (s. dazu ausführlich Kap. A.2.2).⁷⁷ Das durch diese Richtlinien erreichte Europäisierungsniveau ist aber gemessen an den ursprünglichen Plänen der EU eher gering; neben den Spielräumen, die bei der Umsetzung einer EU-Richtlinie generell bestehen, können die Nationalstaaten in diesem Bereich weiterhin auch eigene Verfahren der Zuwanderungssteuerung verabschieden (s. auch SVR 2011: 61). Beispiele dafür sind die Einführung des § 18c AufenthG, der Zuwanderern ohne Arbeitsvertrag ermöglicht, sich zur Arbeitsplatzsuche bis zu sechs Monate im Land aufzuhalten, und die neue Beschäftigungsverordnung,

die nicht akademisch ausgebildeten Fachkräften in bestimmten Mangelberufen die Zuwanderung ermöglicht (Kap. B.2.2).

Argumente für und wider ein Bundesministerium für Einwanderung

Migrationspolitisch liegt die vorrangige Regelungskompetenz klar und eindeutig beim Bund. Und während im Hinblick auf Integration der Gedanke, dafür ein eigenes Bundesministerium zu schaffen, vom SVR verworfen wird, weil der Bund hierfür keine ausreichende Zuständigkeit hat und eine Abgrenzung der Integrationspolitik von allgemeiner Arbeits-, Bildungs- und Sozialpolitik inhaltlich problematisch ist (s. Kap. B.2.1 und Kap. B.2.3), wäre die Schaffung eines eigenen Bundesministeriums für Einwanderung grundsätzlich möglich. Der Bund müsste migrationspolitisch keine institutionellen Kompetenzen ‚nach unten‘ an die Länder abtreten, wie es bei der Integrationspolitik etwa mit der Föderalismusreform 2006 der Fall war. Durch die erfolgreiche Europäisierung in den Bereichen Visapolitik, Asyl und Grenzsicherung hat er allerdings Handlungsmöglichkeiten ‚nach oben‘ abgegeben. Nur der Bereich der Arbeitsmigration ist davon (bislang) relativ wenig betroffen.

Ein neu geschaffenes Bundesministerium für Einwanderung könnte vor allem in der Steuerung der Arbeitsmigration eigene Impulse setzen. Ob dieser doch recht begrenzte Aufgabenbereich ein eigenständiges Ministerium rechtfertigt, ist jedoch fraglich. Alternativ wäre deswegen – analog zur Diskussion über die institutionelle Verankerung von Integrationspolitik – zu erwägen, innerhalb der bestehenden Ministeriumsarchitektur Kompetenzen zu verlagern. So könnte mit der Gestaltung der Arbeitsmigration generell ein anderes Ministerium als das Bundesministerium des Innern (BMI) betraut werden, auch um die Möglichkeiten der Arbeitsmigration bekannter zu machen, die bislang nur unzureichend kommuniziert werden. Wichtig wäre bei der ‚Ministeriumswahl‘, die Aufgaben der Integration und der Migration institutionell zu trennen, da nicht selten die Gefahr besteht, dass sie gegeneinander ausgespielt werden. Entsprechend sollte bei einer innerministeriellen Reorganisation der Bereich Migration nicht im Bundesarbeitsministerium verortet werden, das nach Ansicht des SVR vor allem für integrationspolitische Belange zuständig sein sollte (s. dazu Kap. B.2.1). Stattdessen böte sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) an. Dieses Ressort hat bislang keinerlei zugewanderungspolitische Kompetenzen

⁷⁷ Diese Einschränkung ist wichtig, denn Migrationspolitik erschöpft sich natürlich nicht in der Verabschiedung und Umsetzung von Gesetzen und Verordnungen. Dazu gehört wesentlich auch, politische Ziele und Maßnahmen zu kommunizieren und Anreizstrukturen zu schaffen, die mit dem Zuwanderungsrecht nur lose zusammenhängen. Auf diese Aspekte wird in Kap. A.2.2 detaillierter eingegangen.

⁷⁸ Rechtsakte wie die Familiennachzugs- oder die Studentenrichtlinie tangieren zwar ebenfalls die Arbeitsmigration, wurden aber nicht primär zu deren Steuerung konzipiert. Als erfolgreiche Europäisierung im Bereich der Arbeitsmigration ist am ehesten noch die Forscherrichtlinie anzusehen, die allerdings nur einen kleinen und sehr spezifischen Adressatenkreis hat.

und könnte gerade deshalb für einen solchen Neuanfang geeignet sein.

Unabhängig von einer radikalen Umstrukturierung der Kompetenzbereiche, die bis zur Schaffung eines eigenen Ressorts gehen könnte, ist zu prüfen, wie die Zusammenarbeit der verschiedenen Ministerien gestärkt werden kann. Arbeitsmigration ist schließlich nicht losgelöst von der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Republik zu sehen und auch nicht von den anderen Zuwanderungsformen (Asyl und Flucht, Familienzusammenführung, studentische Zuwanderung). Schließlich hängt Zuwanderung auch von integrationspolitischen Versäumnissen oder Erfolgen ab. Es wäre völlig illusorisch zu glauben, dass Zuwanderung technisch genauso gesteuert werden kann wie der Import ausgewählter Güter oder Dienstleistungen. Schließlich hängt jede Form von Zuwanderungssteuerung einerseits von der Bereitschaft der Gesellschaft ab, Neuzuwanderung zuzulassen, und andererseits von der Attraktivität des Landes für potenzielle Einwanderer. Migrationspolitik ist eben auch eine Folge reflexiver Praktiken und damit komplexer, als die Politik wahrhaben möchte.

A.2.2 Arbeitsmigrationspolitik: vom ‚Außenseiter‘ zum ‚Musterschüler‘

Ab dem Anwerbestopp 1973 war über Jahrzehnte ein zentrales zugewanderungspolitisches Leitziel, Arbeitsmigration nach Deutschland zu verhindern. Es war parteiübergreifend akzeptiert, dass angesichts der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit eine Zuwanderung von außen nicht erforderlich sei. Erste Zweifel an diesem Credo zeigten sich erst vor knapp 15 Jahren in den Diskussionen um die Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArgV), die als Green Card bekannt geworden ist. Diese Maßnahme sollte es erleichtern, für den damals stark wachsenden Informations- und Telekommunikationsbereich (ITK) Hochqualifizierte aus Drittstaaten anzuwerben. Die Green Card selbst erwies sich letztlich als nur eingeschränkt erfolgreich, doch die damit verbundene politische Intention wurde beibehalten: Sie setzte einen Prozess weiterer Liberalisierungen in Gang, dessen vorläufige Höhepunkte die Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie, die Einführung eines Quasi-

Punktesystems für Arbeitssuchende sowie die Reform der Beschäftigungsverordnung waren. Damit wandelte sich Deutschland im Bereich der Arbeitsmigration in relativ kurzer Zeit von einem restriktiven zu einem liberalen Zuwanderungsland.

Green Card, Zuwanderungsgesetz, Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz: die Etappen der Liberalisierung

Die Green Card war als temporäre Maßnahme angelegt. Da sie die ursprünglich avisierte Zielmarke von 20.000 Arbeiterlaubnissen verfehlte, wurde sie in der Öffentlichkeit als Misserfolg wahrgenommen.⁷⁹ Unabhängig von ihrer direkten Wirkung gilt diese Maßnahme aber als der entscheidende ‚Eisbrecher‘, denn sie hat den Zuwanderungsdiskurs, der lange Zeit einseitig auf Abwehr und Sicherheit orientiert war, für arbeitsmarkt- und allgemein wirtschaftspolitische Überlegungen geöffnet (Ette 2003: 34; Jurgens 2010: 345–355; OECD 2013d: 64).

Relativ bald nach der Verabschiedung der Green Card wurde auf politischer Ebene darüber nachgedacht, das seit 1991 gültige Ausländergesetz (AusG) durch eine neue gesetzliche Grundlage zu ersetzen. Damit sollten die Möglichkeiten der Arbeitsmigration nach Deutschland ausgebaut werden, die es damals kaum gab. Aufgrund parteipolitischer Verwerfungen, die im SVR-Jahresgutachten 2010 ausführlich beschrieben sind (SVR 2010: 77), konnte das neue Gesetz zur Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuwG) dann aber erst 2005 in Kraft treten.

Dieses umfangreiche Artikelgesetz regelte zahlreiche Teilaspekte von Integration und Migration von Grund auf neu. Aus einer arbeitsmigrationspolitischen Perspektive war es in doppelter Hinsicht bedeutungsvoll: Zum einen wurde damit der Personenkreis von (hoch qualifizierten) Drittstaatsangehörigen, die zum Zweck der Arbeitsaufnahme nach Deutschland zuwandern dürfen, erheblich erweitert. Zum anderen hat das im Rahmen des ZuwG neu geschaffene Aufenthaltsrecht die Rechte von Arbeitsmigranten deutlich gestärkt (Ette/Rühl/Sauer 2012: 15f.), etwa indem eine Niederlassungserlaubnis geschaffen wurde, die auch Nachzugsmöglichkeiten und den Arbeitsmarktzugang für Familienangehörige beinhaltet.⁸⁰

⁷⁹ Diese vorschnelle Bewertung der Green Card als Fehlschlag spart allerdings branchenbezogene Aspekte aus. Vor Einführung der Green Card hatten kleine und mittelständische Unternehmen gegenüber Großunternehmen einen entscheidenden personalpolitischen Nachteil: Anders als global vernetzte Konzerne konnten sie kaum einen internationalen Personalaustausch über unternehmensinterne Arbeitsmärkte organisieren und waren somit weitgehend auf inländisches Personal angewiesen. Die Green Card glied die personalpolitischen Rahmenbedingungen an; sie wurde vor allem von kleinen und mittelständischen Unternehmen genutzt.

⁸⁰ Mit dem ZuwG wurde auch eine wichtige verfahrenstechnische Erleichterung eingeführt: das sog. One-Stop-Government. Es ersetzte das vorher erforderliche doppelte Genehmigungsverfahren, das aus einer arbeits- und einer aufenthaltsrechtlichen Komponente bestand, durch ein internes Zustimmungsverfahren, in dem die Arbeitsgenehmigung von der Ausländerbehörde zugleich mit der Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wenn die Arbeitsverwaltung intern zugestimmt hat.

Grundsätzlich wurde aber an dem Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer festgehalten, der im Ausländergesetz 1991 verhängt worden war. Der Arbeitsmarkt blieb Drittstaatsangehörigen grundsätzlich verschlossen und wurde nur für wenige rechtlich festgelegte Berufsgruppen per Ausnahmelogik geöffnet. Außerdem musste in der Regel weiterhin erst festgestellt werden, dass für den betreffenden Arbeitsplatz kein Deutscher (oder sonst bevorzogter Arbeitnehmer aus der EU/EWR/Schweiz) zur Verfügung steht (Vorrangprüfung). Nichtsdestotrotz wurden mit dem ZuWG die Zuwanderungsmöglichkeiten erweitert. Insofern kann hier insgesamt von einem ersten (vorsichtigen) Paradigmenwechsel im Bereich der Arbeitsmigration gesprochen werden, auch wenn dies öffentlich zunächst nicht so wahrgenommen wurde.⁸¹ Mit § 19 AufenthG wurde eine neue, rechtlich hochwertige Zuwanderungsmöglichkeit geschaffen, die einer bestimmten Personengruppe⁸² von Anfang an eine unbefristete Niederlassungserlaubnis gewährte; sie erhielten damit quasi gleich nach der Einreise die ‚Staatsbürgerschaft minus Wahlrecht‘, sieht man einmal davon ab, dass sie grundsätzlich weiterhin ausgewiesen werden konnten, vor allem in bestimmten Fällen von Straffälligkeit.

Rechtlich anders gelagert, aber arbeitsmarktpolitisch ebenso bedeutsam wie die Schaffung neuer Zuwanderungsregelungen für Arbeitsmigranten (§§ 18ff. AufenthG) waren die Erleichterungen für ausländische Studierende und Hochschulabsolventen (§ 16 AufenthG). Bevor das ZuWG 2005 in Kraft trat, waren ausländische Absolventen deutscher Hochschulen in der Regel gezwungen, nach Abschluss ihres Studiums auszureisen und sich von ihrem Herkunftsland aus um eine Aufenthaltsgenehmigung und eine Arbeitserlaubnis zu bemühen, selbst wenn ein Arbeitsvertrag vorlag.⁸³ So bildete Deutschland eine stetig wachsende Zahl ausländischer Studierender aus und finanzierte dies durch das allgemeine Steueraufkommen, gleichzeitig nahm es sich durch sein Ausländergesetz aber selbst die Möglichkeit, von diesen im Land ausgebildeten Hochqualifizierten zu profitieren.⁸⁴ Diese Situation war sowohl für die Betroffenen als auch volkswirtschaftlich unbefriedigend. Umso wichtiger war, dass das Zuwanderungsgesetz ausländischen Hochschulabsolventen nun erstmals ermöglichte,

nach dem Studium bis zu einem Jahr lang nach einem ihrem Abschluss angemessenen Arbeitsplatz zu suchen und bei erfolgreicher Suche (d. h. bei Abschluss eines Arbeitsvertrags) sofort einen entsprechenden Aufenthaltstitel zu erhalten (§ 16 Abs. 4 AufenthG). Schließlich wurde mit dem Zuwanderungsgesetz erstmals eine eigenständige Rechtsgrundlage für die Zuwanderung und den Aufenthalt ausländischer Selbständiger geschaffen: Auch sie können seither grundsätzlich eine Aufenthaltserlaubnis erhalten unter der Voraussetzung, dass die Finanzierung ihres Unternehmens gesichert ist, ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder bestimmte regionale Bedürfnisse bestehen und anzunehmen ist, dass sich die Tätigkeit positiv auf die Wirtschaft auswirken wird (§ 21 Abs. 1 AufenthG).⁸⁵

Das Zuwanderungsgesetz schuf damit die Grundlagen für eine offene Einwanderungspolitik (vgl. Groß 2006). In der konkreten Ausgestaltung erwies es sich allerdings als noch zu restriktiv (dazu SVR 2010: 78). Entsprechend wurden in der Folgezeit die Rahmenbedingungen für Arbeitsmigration immer weiter liberalisiert. Bereits zwei Jahre nach dem Zuwanderungsgesetz wurde der deutsche Arbeitsmarkt weiter geöffnet, indem sowohl neue Zuzugsmöglichkeiten geschaffen als auch die bereits bestehenden erweitert wurden: Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz (RLUmG), das die EU-Forscherrichtlinie (2005/71/EG) in deutsches Recht umsetzte, wurde die Zuwanderung ausländischer Forscher deutlich vereinfacht. Dabei wurde mit der „partielle[n] Verantwortungsverlagerung“ auf private und staatliche Forschungseinrichtungen ein durchaus neuer Weg gewählt, der das „hoheitliche Zulassungsverfahren um kooperative Elemente der Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Akteuren“ (Thym 2010: 155) ergänzt. Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist eine Aufnahmevereinbarung, die zwischen einem ausländischen Forscher und einer vom BAMF akkreditierten Forschungseinrichtung geschlossen wird. Damit werden die Forschungseinrichtungen selbst zu migrationspolitischen Akteuren. Darüber hinaus wurden die 2005 eingeführten Zuzugsmöglichkeiten für ausländische Selbständige erleichtert, indem die Mindestinvestitionssumme und die Zahl der zu schaffenden Arbeitsplätze, die das ZuWG als Regelvorgaben festgelegt hatte, jeweils halbiert wurden. Aus

81 Neben den neuen Möglichkeiten nach § 19 AufenthG wurde auch über § 18 AufenthG in Verbindung mit der damals noch geltenden Beschäftigungsverfahrensverordnung der Arbeitsmarkt für bestimmte Gruppen geöffnet. Zu diesem Zeitpunkt war allerdings in der Regel noch eine Vorrangprüfung vorgesehen.

82 Darunter fielen zum einen Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen, Lehrpersonen oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion, zum anderen Spezialisten und Angestellte mit besonderer Berufserfahrung und einem Mindesteinkommen von 86.400 Euro (das Doppelte der damaligen Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Krankenversicherung).

83 Davon ausgenommen waren lediglich Absolventen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie, für die die IT-ARGV bereits eine Bleibemöglichkeit nach dem Studienabschluss geschaffen hatte.

84 Diese strenge Trennung von Ausbildungs- und Arbeitsmigration sollte vor allem entwicklungspolitische Ziele fördern. Konkret sollte sie einen *Brain drain* in den Herkunftsländern verhindern, der als unausweichlich angesehen wurde, wenn es großzügige Möglichkeiten gäbe, nach Studienabschluss im Land zu bleiben.

85 Diese Bedingungen wurden zunächst als erfüllt angesehen, wenn mindestens eine Million Euro investiert und mindestens zehn Arbeitsplätze geschaffen wurden.

dem Jahr 2007 stammt auch die Hochschulabsolventenzugangsverordnung. Sie hat die mit dem ZuwG geschaffenen Möglichkeiten für ausländische Hochschulabsolventen, nach Studienabschluss in Deutschland zu bleiben, insofern erweitert, als die Vorrangprüfung weggefallen ist.

Da die Nachfrage nach den neuen Zuwanderungsmöglichkeiten gering blieb, wurden weniger als zwei Jahre später die Regelvoraussetzungen für Arbeitsmigration erneut erleichtert: Anfang 2009 trat das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz (AMSG) in Kraft. Darin wurde der nach § 19 AufenthG erforderliche Mindestverdienst für Hochqualifizierte abgesenkt auf die Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung (2009: 64.800 Euro) und die bereits 2007 halbierte Mindestinvestition für ausländische Selbständige erneut halbiert (nun 250.000 Euro).

Die Änderungen der Beschäftigungs-, der Beschäftigungsverfahrens- und der Arbeitsgenehmigungsverordnung, die zeitgleich mit dem AMSG in Kraft traten, sorgten für zusätzliche Zuzugserleichterungen. So wurde für Personen mit inländischem Hochschulabschluss und Absolventen deutscher Auslandsschulen mit Hochschulabschluss oder in Deutschland erworbener Berufsausbildung, die ein ihrer beruflichen Qualifikation angemessenes Jobangebot hatten, die Vorrangprüfung gestrichen. Bei Familienangehörigen von ausländischen Akademikern, von Führungskräften, von leitenden Angestellten und von Fachkräften im Rahmen des internationalen Personalaustauschs wurde ebenfalls auf die Vorrangprüfung verzichtet.

Deutschland im Wettbewerb um Hochqualifizierte: die Umsetzung der Blue Card

Seit der Einführung der Green Card vor etwa 15 Jahren ist die Geschichte der Arbeitsmigrationspolitik davon geprägt, dass Deutschland die Zuwanderung erleichtert und sich für hoch qualifizierte Arbeitsmigranten öffnet. Verantwortlich für diese Entwicklung sind zum einen Vorgaben der EU und zum anderen eine deutlich veränderte Problemwahrnehmung im Inland. Es ist mittlerweile parteiübergreifend anerkannt, welche Herausforderung der demografische Wandel für die sozialen Sicherungssysteme bedeutet und dass die Zuwanderungszahlen für Deutschland sich nicht steigern lassen, wenn die rechtlichen Bedingungen nicht zumindest ansatzweise international vergleichbar sind. Mit dem ZuwG wurden 2005 erstmals umfassende gesetzliche Grundlagen für Arbeitsmigration nach Deutschland geschaffen, die dann kontinuierlich erweitert und verfeinert wurden.

Trotz aller Reformen und der daran anschließenden Maßnahmen blieben aber noch zwei unterschiedlich gela-

gerte grundlegende Probleme bestehen: Zum einen waren die rechtlichen Rahmenbedingungen für Arbeitsmigration nach Deutschland weiterhin sehr kompliziert; zum anderen orientierte sich der rechtliche Rahmen nur am Arbeitsvertrag, nicht am Humankapital (SVR 2011: 79–81). Dass eine Zuzugserlaubnis einen Arbeitsvertrag voraussetzt, hat sich zwar grundsätzlich als effektiv für eine „Erdung am Arbeitsmarkt“ (SVR 2011: 81) erwiesen. Damit gerade auch kleine und mittelständische Unternehmen Personal rekrutieren können, musste aber ergänzend eine Möglichkeit geschaffen werden, ohne vorliegenden Arbeitsvertrag und damit zur Arbeitssuche zuzuwandern; dies war im deutschen Recht bis dahin nicht vorgesehen.

Im August 2012 traten Maßnahmen in Kraft, die zuwanderungsrechtlich als echter Durchbruch zu bewerten sind: Sie haben erstens die Rahmenbedingungen, die im internationalen Vergleich noch eher restriktiv und einseitig waren, noch einmal grundlegend reformiert (Umsetzung der Blue-Card-Richtlinie) und damit auch international wettbewerbsfähig gemacht. Zweitens haben sie die bewährten arbeitsvertragsorientierten rechtlichen Regelungen um ein Element ergänzt, das von der Vorlage eines Arbeitsvertrags abgelöst und am Humankapital orientiert ist (§ 18c AufenthG).

Die Richtlinie war bereits im Juni 2009 in Kraft getreten und hätte entsprechend bis Juni 2011 in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Dies wurde dann aber um mehr als ein Jahr verschleppt. Zum 30. April 2011 liefen für Unionsbürger aus den Staaten Mittel- und Osteuropas, die der EU 2004 beigetreten waren, die Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus. Vermutlich wollte die Bundesregierung abwarten, wie sich dies auf Arbeitsmarkt und Beschäftigung auswirken würde.⁸⁶ Dann wurde die Richtlinie aber in einer Weise umgesetzt, die viele nicht erwartet hatten. Der Bundesgesetzgeber entschied sich in drei Punkten für eine Form, die gemessen an dem, was im Rahmen der Richtlinie möglich gewesen wäre, besonders liberal und großzügig war:⁸⁷

- (1) Die erforderlichen Mindestgehälter, die die Richtlinie als Voraussetzung für die Erteilung einer Blue Card vorsah, wurden eher niedrig angesetzt. Die Richtlinie schreibt als minimales Bruttojahresgehalt das 1,5-Fache (bzw. bei Mangelberufen das 1,2-Fache) des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts des jeweiligen Mitgliedstaats vor (Art. 5 Abs. 3 i. V. m. Abs. 5 RL 2009/50/EG). Der deutsche Gesetzgeber hat sich entschieden, das Mindestgehalt über die Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung zu

⁸⁶ Im Jahr 2004 sind Polen, die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn, Slowenien, die baltischen Länder Litauen, Lettland und Estland sowie Zypern und Malta der EU beigetreten. Nur Zypern und Malta wurden die vollen Freizügigkeitsrechte unmittelbar mit dem EU-Beitritt gewährt.

⁸⁷ Dafür wurde die Möglichkeit der Zuwanderung nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG gestrichen, die vor der Einführung der Blue Card bestand. Damit wurde darauf verzichtet, nationale und europäisch determinierte Regelungen zu Mindestgehaltsgrenzen für hoch qualifizierte Zuwanderer nebeneinander existieren zu lassen, wie es ursprünglich vorgesehen war.

berechnen (§ 19a Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 41a BeschV). Danach kann in Deutschland eine Blue Card Personen mit einem akademischen Abschluss erteilt werden, deren Bruttojahresgehalt mindestens zwei Drittel der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung entspricht (2013: 46.400 Euro); bei Mangelberufen ist lediglich ein Gehalt in Höhe von 52 Prozent dieser Grenze erforderlich (2013: 36.200 Euro) (§ 19a AufenthG i. V. m. § 2 BeschV). Damit werden die Gehaltsgrenzen, die in der Erstfassung des ZuwG definiert waren, fast halbiert, bei Mangelberufen sogar um fast 60 Prozent reduziert. Die Gehaltsgrenzen für Hochqualifizierte, die seit der Umsetzung der Blue Card gelten, entsprechen etwa den Gehältern wissenschaftlicher Mitarbeiter im öffentlichen Dienst (TVöD 13, Stufe 3), das Mindestgehalt bei Mangelberufen entspricht sogar nur den Gehältern, die im öffentlichen Dienst entsprechende Berufsanfänger erhalten (TVöD 12).⁸⁸ Damit sind die neuen Gehaltsgrenzen für Arbeitgeber in den meisten Sparten kein ernsthaftes Einstellungshemmnis mehr.

- (2) Der Richtlinien text (Art. 8 Abs. 2) sieht explizit die Möglichkeiten vor, vor Erteilung einer Blue Card zunächst „die Arbeitsmarktsituation [zu] prüfen [...], [die] einzelstaatlichen Verfahren zur Besetzung freier Stellen an[zu]wenden [... und zu] prüfen, ob die betreffende freie Stelle nicht mit Arbeitskräften des eigenen Landes oder der Gemeinschaft [...] oder mit in der EG langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen [...] besetzt werden kann“. Auf diese Möglichkeiten hat die Bundesregierung verzichtet; bei der Erteilung einer Blue Card wird die Vorrangprüfung nicht angewendet (§ 2 Abs. 2 BeschV), die in der Praxis die Stellenbesetzung häufig verzögert hat (Nationaler Normenkontrollrat 2011).
- (3) Schließlich hat der Gesetzgeber entschieden, Familienangehörigen von Blue-Card-Inhabern einen unbegrenzten Arbeitsmarktzugang zu gewähren. Das ist insofern bedeutsam, als bei der Migrationsentscheidung und damit der Wahl eines bestimmten Aufnahmelandes der Arbeitsmarktzugang für Ehepartner oft ein entscheidendes Kriterium ist, wie Befragungen von in Deutschland lebenden hoch qualifizierten Drittstaatsangehörigen gezeigt haben (Heß 2009).

Mit der Umsetzung der Blue Card hat der Gesetzgeber das mit dem Zuwanderungsgesetz geschaffene, am Arbeitsvertrag orientierte rechtliche Instrumentarium noch

einmal stark liberalisiert. Es wäre nicht möglich gewesen, in diesem Rahmen ein potenzial- bzw. humankapitalorientiertes System einzuführen, das vom Erfordernis eines Arbeitsvertrags völlig abgekoppelt ist, denn die Richtlinie gibt als Zulassungskriterium explizit „ein[en] Arbeitsvertrag oder [...] ein verbindliches Arbeitsplatzangebot für eine hochqualifizierte Beschäftigung für mindestens ein Jahr“ vor (Art. 5 Abs. 1 Buchst. A). Entsprechend ist in den rechtlichen Rahmenbedingungen der Arbeitsmigration nach Deutschland die Arbeitsvertragsorientierung weiterhin dominant – und ja auch bewährt –, es stand aber noch aus, sie um humankapitalorientierte Elemente zu ergänzen. Dafür hatte einerseits die Notwendigkeit, die EU-Hochqualifiziertenrichtlinie umzusetzen, ein *Window of Opportunity* geschaffen; andererseits hatte sich die Einsicht durchgesetzt, dass die vorherigen restriktiven Maßnahmen gescheitert waren. Diese Situation nutzte der Gesetzgeber, um zusätzlich zu den Liberalisierungen des rechtlichen Status quo, die er bei der Umsetzung der unionsrechtlich vorgegebenen Blue Card vornahm, weitere arbeitsmigrationspolitisch relevante Maßnahmen umzusetzen.

Weiterentwicklung des Aufenthaltsgesetzes: §§ 16, 18, 19 und 21

Weitere Liberalisierungen betrafen zunächst die Gruppe ausländischer Selbständiger. Die bereits mehrfach reduzierte Mindestinvestitionssumme von zuletzt 250.000 Euro (§ 21 Abs. 1 AufenthG) wurde ganz abgeschafft. Außerdem wurde der Aufenthalt für ausländische Hochschulabsolventen erleichtert, die immer stärker als „Idealzuwanderer“ (SVR-Forschungsbereich/MPG 2012: 50) gesehen werden. Der Aufenthaltstitel zur Suche eines angemessenen Arbeitsplatzes nach dem Studienabschluss im Inland, der bereits mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführt worden war (§ 16 Abs. 4 AufenthG), wurde von 12 auf 18 Monate verlängert; ein entsprechender Aufenthaltstitel für 12 Monate kann nun außerdem nach erfolgreichem Abschluss einer inländischen Berufsausbildung erteilt werden (§ 16 Abs. 5b AufenthG). Nachdem die Vorrangprüfung bereits gestrichen worden war, wurde für Hochschulabsolventen nun generell darauf verzichtet, dass die BA zustimmen muss. Zudem wurden die Beschränkungen hinsichtlich der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit während des Studiums gelockert: Anstatt 90 voller oder 180 halber Tage pro Jahr dürfen ausländische Studierende nun 120 volle bzw. 240 halbe Tage pro Jahr arbeiten.

Darüber hinaus wurde bei der Umsetzung der Richtlinie ein neuer Passus ins Gesetz aufgenommen, der das bestehende zuwanderungspolitische Instrumentarium

⁸⁸ Karl Brenke (2012) vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) kritisiert in der Anhörung des Bundestags-Innenausschusses zur Umsetzung der Blue-Card-Richtlinie, dass die Gehaltsgrenzen nun zu niedrig seien, während Herbert Brücker (2013) vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) meint, sie seien immer noch zu hoch; beide Standpunkte können jedoch nicht überzeugen.

ergänzt: Nach § 18c AufenthG können Personen mit einem anerkannten akademischen Abschluss einen Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für sechs Monate erhalten, wenn sie nachweisen, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten. Daran kann sich bei erfolgreicher Jobsuche direkt ein Aufenthaltstitel nach Maßgabe der §§ 18ff. AufenthG anschließen.⁸⁹

Diese Regelung ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil sie grundlegend von der Systematik abweicht, die für die rechtlichen Rahmenbedingungen der deutschen Arbeitsmigrationspolitik bisher galt. Konzeptionell ist dieser neue Passus, wie Steller (2013: 1) es zutreffend formuliert, nichts weniger als ein einfaches, binär kodiertes (im Sinne von vorhanden/nicht vorhanden) Punktesystem. Er ergänzt das deutsche Steuerungssystem im Bereich der Arbeitsmigration, das vormals exklusiv am Arbeitsvertrag orientiert war, erstmals um Instrumente, die auf humankapitalorientierten Prinzipien beruhen (Thym 2012). Damit wurde das arbeitsmigrationspolitische Credo ‚Keine Einwanderung ohne Arbeitsvertrag‘ aufgelöst, das ab der Green Card gegolten hatte, und es wurden erstmals „Element[e] eines angebotsorientierten ‚Humankapitalmodells‘ [...] in das deutsche Aufenthaltsrecht“ (Thym 2012: 5) eingeführt. **Die Einführung des § 18c AufenthG ist ein rechtlicher Meilenstein; dennoch sind weitere Reformen nötig. Diese Regeln sollten nicht nur im Ausland besser kommuniziert werden. Der Gesetzgeber sollte auch in Erwägung ziehen, zum einen während der Suchphase eine zeitlich befristete Erwerbstätigkeit zu gestatten; dadurch könnte er auch zumindest teilweise davon absehen, einen Nachweis ausreichender finanzieller Mittel zu fordern. Zum anderen sollte er darüber nachdenken, die Einreise zur Arbeitsplatzsuche auch für qualifizierte nichtakademische Fachkräfte (etwa in Engpassberufen) zu ermöglichen.**⁹⁰

Der Gesetzgeber hat bei seiner Umsetzung der Richtlinie die von der EU gewährten Spielräume so liberal und expansiv wie möglich genutzt, zudem hat er das deutsche System der Arbeitsmigrationspolitik um humankapitalorientierte Instrumente ergänzt. Diese Kombination hat dazu

geführt, dass die OECD (2013d: 15) in einer umfangreichen Vergleichsuntersuchung zu dem Schluss gekommen ist, die „deutsche Zuwanderungspolitik für die hochqualifizierte Migration [...] sei] eine der offensten im OECD-Raum“ und die „Bundesrepublik Deutschland mittlerweile eines der OECD-Länder [...] mit den geringsten Beschränkungen für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte“. Der Zugang von akademisch ausgebildeten Fachkräften nach Deutschland ist quasi vollkommen liberalisiert (Langenfeld 2013a: 10). Deutschland folgt damit einem internationalen Trend zu arbeitsmigrationspolitischen ‚Hybridmodellen‘ (Papademetriou/Sumption 2011; Papademetriou/Somerville/Tanaka 2008),⁹¹ die verschiedene zuwanderungspolitische Prinzipien und Ideen kombinieren. Das deutsche System kommt zwar weiterhin aus der Arbeitsvertragsorientierung und bleibt von dieser zentral beeinflusst und geprägt. Durch die beschriebene Aufnahme humankapitalorientierter Elemente, die vom Erfordernis eines Arbeitsvertrags absehen, hat es sich aber neuen Instrumenten der Zuwanderungssteuerung deutlich geöffnet.

Beschäftigungsverordnung: Zuwanderung in Mangelberufe

Den bislang letzten Schritt zur Erweiterung und Liberalisierung der gesetzlichen Instrumente im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik bildet die jüngst erfolgte Neufassung der Beschäftigungsverordnung. Auch hier versteckt sich hinter einer scheinbar technokratischen Änderung einer Rechtsverordnung ein Bruch mit einem arbeitsmigrationspolitischen Dogma, das über Jahrzehnte aufrechterhalten wurde. Trotz aller Erweiterungen über die Jahre (die in Tab. A.9 noch einmal zusammengefasst dargestellt sind) blieb ausländischen Fachkräften, die nicht über einen akademischen Abschluss verfügten, der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt fast komplett versperrt.

Mit der am 1. Juli 2013 in Kraft getretenen neuen BeschV (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 BeschV) wird der deutsche

⁸⁹ Die deutsche Regelung entspricht damit strukturell der Möglichkeit der Zuwanderung für „besonders Hochqualifizierte“ in Österreich, die dort Teil der Rot-Weiß-Rot-Karte (RWR-K) ist. Während der deutsche § 18c einen anerkannten akademischen Abschluss und ausreichende finanzielle Mittel für den eigenen Lebensunterhalt voraussetzt, ist in Österreich ein ausdifferenzierteres und feingliedrigeres Punktesystem vorgeschaltet, das nur dann einen Zugang von maximal sechs Monaten gewährt, wenn mindestens 70 von 100 Maximalpunkten erreicht werden. Die deutschen Regelungen sind hier also deutlich liberaler.

⁹⁰ Bislang liegen kaum Erkenntnisse dazu vor, in welchem Maße der § 18c zur Arbeitsplatzsuche für qualifizierte Fachkräfte in Deutschland in Anspruch genommen wird. Da sich die betroffenen Personen überwiegend mit Langzeitvisa zur Arbeitsplatzsuche in Deutschland aufhalten, werden sie im AZR nicht immer erfasst; im Jahr 2012 wurde laut AZR 31 Personen eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis erteilt (BAMF 2013g). Nach Auskunft des AA werden Visa zur Arbeitsplatzsuche erst seit Anfang 2013 gesondert statistisch erfasst, deshalb kann das AA dazu für 2012 keine Angaben machen. Im Jahr 2013 wurden jedoch zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember insgesamt 475 Visa zur Arbeitsplatzsuche auf der Grundlage von § 18c vergeben. Im Verlauf des Jahres 2013 ist dabei eine steigende Tendenz von 46 Visa im 1. Quartal auf 208 Visa im 4. Quartal zu beobachten. Für eine abschließende Beurteilung, auch im Hinblick auf die Vergabepaxis, reichen die Zahlen aus diesem kurzen Zeitraum jedoch noch nicht aus.

⁹¹ In Kanada entwickelt sich das System derzeit genau gegenläufig zu Deutschland. Dort war der rechtliche Rahmen zur Arbeitsmigration lange Zeit ausschließlich am Humankapital orientiert und wurde in den letzten Jahren erheblich um arbeitsvertrags- und sektorspezifische Elemente ergänzt. Damit befindet sich auch Kanada auf dem Weg zu einem zuwanderungspolitischen Mischsystem (vgl. Kolb/Klausmann 2013).

Tab. A.9 Entwicklung gesetzlicher Instrumente zur Zuwanderung von Fachkräften in Deutschland 2000–2013

	2000 Green Card	2005 ZuwG	2007 RLUmsG	2009 AMSG	2012 Blue Card	2012 § 18c AufenthG	2013 BeschV
leitende Angestellte	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Personalaustausch	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Fachkräfte mit akademischem Abschluss	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
IKT-Fachkräfte	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hochschulabsolventen		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hochqualifizierte		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Selbständige		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Forscher			✓	✓	✓	✓	✓
Hochqualifizierte/ Mangelberufe					✓	✓	✓
Einreise ohne Arbeitsvertrag						✓	✓
Fachkräfte ohne akademischen Abschluss							✓

Quelle: Ette/Rühl/Sauer 2012; eigene Aktualisierung

Arbeitsmarkt nun erstmals auch für Fachkräfte ohne akademischen Abschluss geöffnet, allerdings nur für manche Berufe. Dazu werden die neu geschaffenen Möglichkeiten, im Ausland erworbene Qualifikationen in Deutschland anerkennen zu lassen (s. dazu ausführlich Kap. B.2.2), mit den rechtlichen Rahmenbedingungen für Zuwanderung verschränkt. Drittstaatsangehörige, die in bestimmten, von der BA festgesetzten Mangelberufen ausgebildet sind,⁹² können nun auch nach Deutschland kommen, wenn sie keinen akademischen Abschluss haben, sofern ihre im Ausland erworbene Berufsqualifikation von der dafür zuständigen Stelle als einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung gleichwertig anerkannt wurde (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV) und ein Jobangebot für sie vorliegt. Eine Vorrangprüfung ist nicht vorgesehen.

Mit dieser Öffnung des Arbeitsmarktes auch für nicht akademisch ausgebildete Fachkräfte ist in Deutschland – zumindest auf der Ebene der rechtlichen Rahmenbedingungen – der letzte grundlegende Schritt einer Öffnung und Liberalisierung erfolgt. Vor weiteren tiefergehenden Änderungen sollte den neuen Regelungen zunächst die Zeit gegeben werden, die nötig ist, um ihre erhoffte Wirkung auch zu entfalten. Das erfordert aber mehr als die Änderung von Gesetzen und Verordnungen. Im vielbeschwoerenen

Kampf um die besten Köpfe sind zuwanderungsrechtliche Regeln eine notwendige Bedingung, aber bei Weitem keine hinreichende.

Notwendig, aber nicht hinreichend: die neuen deutschen Regeln und ihre (noch) begrenzte Wirksamkeit

Die hier beschriebenen Liberalisierungen und Erweiterungen des rechtlichen Rahmens für Arbeitsmigration weisen aus Sicht des SVR durchaus in die richtige Richtung. Sie sind aber keineswegs eine Garantie dafür, dass der Zuzug hoch qualifizierter Zuwanderer steigt (s. dazu auch die Daten in Kap. A.1.1). Zu den Kardinalfehlern in zuwanderungspolitischen Debatten gehört, dass die Wirkung von Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen überschätzt wird. Dabei werden Faktoren ausgeblendet, die Zuwanderungspolitik nicht beeinflussen kann oder die sich dem Zugriff der Politik sogar völlig entziehen.

Grundsätzlich lassen sich drei Gruppen von Faktoren unterscheiden, die den Zuzug hoch qualifizierter Migranten beeinflussen. Neben den hier beschriebenen zuwanderungsrechtlichen Rahmenbedingungen und der tatsächlichen Umsetzung dieser Regelungen in der Verwaltungspraxis

⁹² Eine entsprechende Positivliste wurde am 22.07.2013 vorgelegt und wird von der BA alle sechs Monate überprüft.

gehören dazu auch Charakteristika eines Landes, die kaum politisch regulierbar sind: ‚weiche Faktoren‘ wie das Image eines Landes, aber auch konkrete Standortfaktoren wie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes und damit das Lohnniveau, die geografisch-topografischen und klimatischen Gegebenheiten, andere Aspekte der Lebensqualität und der Sicherheit und nicht zuletzt die Verkehrs- und Schriftsprache des Landes. Eine gemeinsame Sprache in Herkunfts- und Zielland (z. B. Englisch, Spanisch oder Französisch) oder eine linguistische Verwandtschaft der in Herkunfts- und Zielland gesprochenen Sprachen erhöht die Attraktivität, die einem bestimmten Land zugemessen wird. Weitere relevante Faktoren, die sich dem (tages-)politischen Zugriff völlig entziehen, sind historisch gewachsene und damit nicht direkt beeinflussbare (Wanderungs-) Beziehungen zwischen einzelnen Ländern.

Andere Faktoren, die die Attraktivität eines Landes für hoch qualifizierte und international umworbene Fachkräfte erheblich mitbestimmen, sind zwar politisch beeinflussbar, fallen aber nicht in den Bereich der Zuwanderungspolitik. Die vergleichende Studie von Boeri et al. (2012) etwa zeigt deutlich, dass (aus guten Gründen) politisch gewollte soziale Schutzgesetze bzw. eine hohe Steuer- und Abgabenlast, die zu ihrer Finanzierung notwendig ist, die Anziehungskraft eines Landes für hoch qualifizierte Zuwanderer beeinträchtigen, denn für diese ist die Netto-Rendite, die sie im Zielland mit ihrem eingesetzten Humankapital erzielen können, ein wichtiger Faktor bei der Migrationsentscheidung.⁹³ Liberale Zuwanderungsgesetze können somit in ihrer Wirkung begrenzt sein, wenn die arbeits- und sozialpolitischen Parameter im Land gerade Personen nicht ansprechen, die zahlreiche andere Optionen bzw. mögliche Zielländer haben.

Rechtliche Normierung oder die Produktion kollektiv verbindlicher Entscheidungen (David Easton) ist eine zentrale Aufgabe der Politik. Die staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten erschöpfen sich aber mitnichten darin, Gesetze und Verordnungen zu erlassen und sie möglichst effektiv um- und durchzusetzen. Ebenso wichtig ist es, politische und in Gesetzen normierte Entscheidungen entsprechend öffentlichkeitswirksam zu vermitteln. So positiv die Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren auch war, die Kommunikation darüber bleibt defizitär. So kennt nur eine Minderheit der Unternehmen in Deutschland die neuen rechtlichen Zuwanderungsmöglichkeiten sowie Maßnahmen zur Förderung der Auslandsrekrutierung, wie die repräsentative Befragung im Rahmen des BMWi-Qualifizierungsmonitors zeigt: Lediglich jedes

fünfte Unternehmen kennt die Blue Card, sogar nur 6 Prozent das Online-Portal „Make it in Germany“ des BMWi, des BMAS und der BA (GIB 2013: 68f.). **Bis heute fehlt eine einheitliche und bundesweit abgestimmte ‚Marketingstrategie‘, die die auch im internationalen Vergleich liberalen deutschen Regelungen in den Herkunftsländern potenzieller Zuwanderer bekannt macht. Darüber hinaus sind diese neuen Regelungen nicht in ein zugewanderungspolitisches Gesamtkonzept eingebettet. Entsprechend fordert der SVR, einen Nationalen Aktionsplan Migration (NAM) zu diskutieren und zu verabschieden. Dieser sollte zum einen als kommunikatives Instrument imstande sein, die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen im Ausland bekannter zu machen. Zum anderen sollte er die etablierten (z. B. BMAS, BMI, BAMF) und die neuen migrationspolitischen Akteure (Universitäten, Unternehmen, Auslandsvertretungen, Konsulate, Außenwirtschaftskammern etc.) zusammenbringen und so den Rahmen für eine migrationspolitische Gesamtstrategie für Deutschland bilden.** Neben dem Fachkräftethema, das politisch derzeit prominent diskutiert wird, sollten auch andere Aspekte von Migration, die weniger im Zentrum stehen, diskutiert und aufeinander bezogen werden (Migration Niedrigqualifizierter, Saisonarbeitnehmermobilität, Studierendenmobilität, EU-Binnenmigration, darunter auch das Phänomen der ‚Armutswanderung‘).

Es ist höchste Zeit, eine „Migrationspolitik aus einem Guss“ (SVR 2013: 20) zu entwerfen, die auf qualifizierten Analysen zukünftiger Entwicklungen in den Bereichen Demografie, Ökonomie und Soziales basiert.⁹⁴ Schließlich ist Arbeitsmigration auch mit den anderen Entwicklungen der Republik wie auch mit den anderen Formen von Zuwanderung verbunden. Zudem hängt Zuwanderung auch von den integrationspolitischen Versäumnissen und Erfolgen ab. Ihre Steuerung ist abhängig von der Bereitschaft der Gesellschaft, Neuzuwanderung zuzulassen, und diese wiederum wird beeinflusst von der gesellschaftlichen Teilhabe von Einwanderern. Dies zeigt sich besonders offensichtlich bei den Zuwanderern aus den südeuropäischen Ländern der EU, die derzeit besonders zahlreich nach Deutschland kommen und in der Regel gut ausgebildet sind: Für sie ist das Zuwanderungsrecht vollkommen irrelevant; um sie in Deutschland zu halten, wenn sich die Wirtschaft in ihren Herkunftsländern erholt hat, wird es auf soziokulturelle Faktoren ankommen, auf die viel beschworene Willkommenskultur, die Bekämpfung von Diskriminierung oder allgemein die Strukturen gesellschaftlicher Teilhabe.

93 Für angelsächsische und skandinavische Länder wurde dies in verschiedenen Untersuchungen nachgewiesen (vgl. Pedersen 2011; Razin/Wahba 2011; Bødker/Højbjerg Jacobsen/Rose Skaksen 2012).

94 Beispielsweise muss durch geeignete Verfahren, die auch die Tarifpartner gewährleisten müssen, auch migrationsinduziertes Lohndumping verhindert werden.

A.2.3 Asyl- und Fluchtmigrationspolitik: das GEAS als Schritt in die richtige Richtung

Der Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik unterscheidet sich von dem der Arbeitsmigrationspolitik nicht nur dadurch, dass ihm meist mehr öffentliche Aufmerksamkeit zuteil wird. Für seine Regulierung sind auch jeweils andere Ebenen zuständig. Arbeitsmigration ist weiterhin ein nationalstaatlicher Aufgabenbereich (Kap. A.2.2), Europäisierungstendenzen sind hier wesentlich schwächer ausgeprägt (s. aber z. B. die Blue-Card-Regelung). Die Flucht- und Asylpolitik dagegen ist bereits in hohem Maße europäisiert.

Asyl- und Flüchtlingspolitik der Europäischen Union: Meilensteine auf dem Weg zu einem gemeinsamen Asylsystem

In der Flüchtlings- und Asylpolitik gibt es seit vielen Jahren starke Bestrebungen zu einer europäischen Harmonisierung. In der ersten Harmonisierungsphase (1999–2005) galt aber im Rat der Europäischen Union noch das Einstimmigkeitsprinzip, darum wurde kaum mehr erreicht als die Festschreibung unverbindlicher und niedrig gehaltener Mindeststandards.

Deutlich weiter reichten die Ergebnisse der zweiten Welle von Harmonisierungsanstrengungen, denn hier war das Europäische Parlament stärker beteiligt, und im EU-Ministerrat galten neue Abstimmungsregeln. Dabei wurde ein sog. Recast-Verfahren angewendet, bei dem bereits bestehende Rechtsakte novelliert werden. Im Juni 2013 wurde ein Verordnungs- und Richtlinienpaket verabschiedet, das einen Meilenstein auf dem Weg zu dem schon lange angestrebten Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) bildete (vgl. dazu auch SVR 2011: 174).

Im Zentrum des GEAS stehen drei Richtlinien (Asylverfahrensrichtlinie, Qualifikationsrichtlinie, Aufnahme richtlinie) und zwei Verordnungen (Eurodac und Dublin III).⁹⁵ Während die bereits beschlossenen Richtlinien erst noch innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umgesetzt werden müssen (nur die Qualifikationsrichtlinie ist in Deutschland bereits implementiert), gelten Verordnungen

immer unmittelbar und benötigen keine Umsetzung in nationales Recht. Die Eurodac- und die Dublin-III-Verordnung sind bereits am 1. Januar 2014 in Kraft getreten.⁹⁶

Qualifikationsrichtlinie: Mindestnormen für die Anerkennung von Asylbewerbern

Bereits die erste Qualifikationsrichtlinie (2004/83/EG) vom 29. April 2004 legte Mindestnormen für die Anerkennung von Asylbewerbern sowie die Rechte von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten fest.⁹⁷ In ihrer Neufassung (RL 2011/95/EU) vom 13. Dezember 2011 wurden höhere Standards gesetzt als bisher, die Anerkennungskriterien großzügiger gefasst und auch die Rechte anerkannter Flüchtlinge etwas gestärkt. So wurde die Möglichkeit der Nationalstaaten eingeschränkt, einen Asylantrag unter Verweis auf innerstaatliche Fluchtalternativen und schutz bietende Akteure im Herkunftsland abzulehnen. Auch kann geschlechtsspezifische Verfolgung nun als alleiniger Grund ausreichen, um Asyl zu gewähren.

Eine weitere zentrale Neuerung ist, dass die Rechtsstellung von Personen mit subsidiärem Schutz weitgehend der von anerkannten Konventionsflüchtlingen angeglichen wurde, u. a. im Hinblick auf das Familienasyl. Enge Angehörige können also jetzt in den Schutzstatus einer Person integriert werden und ebenfalls Asyl erhalten.

Auch beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Integrationsangeboten sieht die Richtlinie eine Angleichung vor.⁹⁸ Für den Fall, dass die Umstände wegfallen, die zur Flucht geführt haben, wurde außerdem eine subjektive Klausel eingeführt: Grundsätzlich kann in diesem Fall der Schutzstatus entzogen werden, aber nun können z. B. Folteropfer oder Traumatisierte ihren Flüchtlingsstatus auch dann behalten, wenn sich zwar die Situation im Herkunftsland deutlich verbessert hat – etwa nach einem Regimewechsel –, sie aber aus zwingenden Gründen trotzdem nicht dorthin zurückkehren wollen.

Asylverfahrensrichtlinie: bessere Verfahrensstandards für Asylverfahren

Die erste Asylverfahrensrichtlinie auf EU-Ebene (2005/85/EG) wurde 2005 verabschiedet, um die Asylverfahren zu standardisieren und zu vereinheitlichen. Mit ihrer Neufassung vom 26. Juni 2013 (RL 2013/32/EU) werden die

⁹⁵ Zum europäischen Asylsystem im weiteren Sinne gehören noch zwei weitere Richtlinien (die ‚Massenzustromsrichtlinie‘ 2001/55/EG, die bisher nie angewandt wurde, und die Rückführungsrichtlinie 2008/113/EG) sowie zwei Institutionen (das 2010 gegründete Europäische Asylunterstützungsbüro EASO und die seit 2005 bestehende EU-Grenzschutzagentur Frontex).

⁹⁶ Dänemark, Irland und Großbritannien sind nicht an die drei Richtlinien gebunden, sondern nur an die Verordnungen. Letztere gelten auch für die Schengen-assozierten Staaten Island, Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz.

⁹⁷ Subsidiärer Schutz wird Personen gewährt, bei denen das Asylrecht nicht greift, für die aber dennoch schwerwiegende Gefahren für Freiheit, Leib oder Leben bestehen.

⁹⁸ Bisher musste bei Flüchtlingen mit subsidiärem Schutz nach deutschem Recht eine Vorrangprüfung durchgeführt werden, bevor sie von einem Arbeitgeber eingestellt werden konnten. Darüber hinaus hatten sie im Gegensatz zu Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingen keinen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Wenn sie Sozialleistungen nach SGB XII bezogen, durften sie zudem nicht in ein anderes Bundesland umziehen.

Verfahrensstandards neu definiert.⁹⁹ Dabei geht es vor allem um Fristen und Verfahrensrechte: Zum einen sollen Asylanträge von der zuständigen Behörde – das ist in Deutschland die jeweilige Außenstelle des BAMF – spätestens nach drei Arbeitstagen registriert werden. Zum anderen legt der europäische Gesetzgeber erstmals Fristen für die Bearbeitung fest: Für Asylverfahren beträgt die Frist im Regelfall sechs Monate. Bei schwierigen Fällen, fehlender Mitwirkung der Antragsteller, hohen Antragszahlen oder – wie es im Richtlinienentwurf heißt – einer „vorübergehenden ungewissen Lage“ im Herkunftsstaat können die Verfahren aber 15 bis 21 Monate dauern.

Eine weitere wichtige Änderung ist, dass subsidiär Geschützte nun Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) verfahrensrechtlich gleichgestellt sind. Der Anspruch auf die beiden Schutzformen muss künftig im gleichen Verfahren geprüft werden. Nach der Richtlinie müssen die Staaten zudem dafür sorgen, dass in den entsprechenden Behörden genügend und hinreichend qualifiziertes Personal bereitsteht. Auch für Menschen mit speziellen Bedürfnissen wie z. B. Kinder oder Personen mit Krankheiten, Behinderung oder Traumatisierungen bringt die Richtlinie Verbesserungen. Die Mitgliedstaaten sollen künftig einen Mechanismus einrichten, mit dem diese Personen systematisch identifiziert werden können, damit sie die notwendige Unterstützung erhalten. Bislang geschah dies eher zufällig und unsystematisch. Über die Anträge dieser Personen soll künftig nicht mehr in beschleunigten Verfahren entschieden werden können, wie es in Deutschland derzeit z. B. im Flughafenverfahren geschieht.

Schließlich schreibt die Richtlinie vor, die Einspruchs- und Informationsrechte von Asylsuchenden zu verbessern. Asylbewerber müssen nun in einer für sie verständlichen Sprache über den Ablauf des Asylverfahrens und ihre Rechte informiert werden. Weiterhin wurden die Rechte von Flüchtlingen dadurch gestärkt, dass Einsprüche gegen eine Ablehnung des Asylantrags in erster Instanz nun prinzipiell aufschiebende Wirkung haben; von dieser Regelung gibt es nur wenige Ausnahmen. Auch die Neufassung lässt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sichere Drittstaaten und sichere Herkunftsstaaten zu definieren. Eine EU-weite gemeinsame Liste solcher Staaten ist aber weiterhin nicht vorgesehen.

Aufnahmerichtlinie: angemessener Lebensstandard für Schutzsuchende

Die neue Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU vom 26. Juni 2013) regelt die Versorgung und Unterbringung von Asylbewerbern und definiert Mindeststandards für die materiellen

Aufnahmebedingungen für Schutzsuchende. Gegenüber der Vorgängerrichtlinie (2003/9/EG) von 2003 zeichnet sie sich vor allem dadurch aus, dass sie diese Mindeststandards präziser festlegt. Damit leistet sie einen wichtigen Beitrag dazu, die immer noch äußerst heterogenen Aufnahmebedingungen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen. Die Richtlinie fordert für Schutzsuchende einen „angemessenen Lebensstandard“. Falls sie Sozialleistungen beziehen, sollen diese in der Regel denen für eigene Staatsbürger entsprechen. Werden Sachleistungen gewährt, können die finanziellen Transfers aber geringer ausfallen. Vor allem in Ländern, wo unzumutbare Bedingungen für Asylbewerber an der Tagesordnung sind, könnte die Richtlinie deren Lebensbedingungen erheblich verbessern.

Für Deutschland ist besonders relevant, dass die Richtlinie die Maximalfrist, für die Asylbewerber vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden können, von zwölf auf neun Monate senkt. Diese Regelung trat in Deutschland bereits zum 6. September 2013 mit dem Umsetzungsgesetz zur Qualifikationsrichtlinie in Kraft. Die Vorrangprüfung bleibt jedoch weiter bestehen, um das Inländerprimat sicherzustellen. Unabhängig davon kann Asylbewerbern Zugang zu beruflicher Bildung gewährt werden.

Besonders kontrovers wurde diskutiert, unter welchen Bedingungen Asylbewerber inhaftiert werden können. Das ist künftig aus sechs festgelegten Gründen möglich: zur Feststellung der Identität, wenn es zur Beweissicherung notwendig ist, wenn über ihr Recht auf Einreise entschieden werden muss, wenn der Asylantrag verspätet gestellt wurde, aus Gründen der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung und um die Überstellung in einen anderen Dublin-Staat zu sichern. Diese Gründe, die eine Inhaftierung zulassen, sind recht weit gefasst, vor allem die „Gründe der nationalen Sicherheit“. Aber schon die Existenz einer solchen ‚Rechtfertigungsliste‘ ist ein Schritt in Richtung höherer Rechtssicherheit, denn bisher gab es zu den Grenzen von Inhaftierungen gar keine Vorgaben. Ähnliches gilt für die Möglichkeiten, unbegleitete Minderjährige zu inhaftieren: Sie bleiben zwar bestehen, aber die Anforderungen dafür wurden erhöht. Unter anderem dürfen Minderjährige nicht in gewöhnlichen Haftanstalten und nicht zusammen mit Erwachsenen untergebracht werden.

Auch der Zugang zu Rechtsbehelfen wurde verbessert. So sieht die Richtlinie vor, dass Asylbewerber Anspruch auf eine kostenlose Rechtsberatung und -vertretung haben müssen, soweit diese notwendig ist, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Eine Residenzpflicht ist laut der Richtlinie weiterhin möglich.

⁹⁹ In Deutschland war in letzter Zeit die durchschnittliche Verfahrensdauer bei Asylbewerbern aus Mazedonien und Serbien deutlich gesunken. Deshalb wurde vermutet (etwa von PRO ASYL e. V. 2013a; 2013b), dass gerade für diese Gruppen die Entscheidungen im Schnellverfahren getroffen würden. Nach Angaben des BAMF geht die schnellere Bearbeitung aber darauf zurück, dass die Liegezeiten innerhalb der Behörde reduziert wurden (u. a. durch mehr Personal). Zum Umfang dieser Personalaufstockung gibt die BT-Drs. 17/14553 detailliert Auskunft.

Dublin-III-Verordnung: kaum veränderte Zuständigkeiten, gestärkte Flüchtlingsrechte und neues Frühwarnsystem
 Der sog. Dublin-Mechanismus bildet eine zentrale Säule des europäischen Asylsystems. Er fungiert gleichsam als europäische Asylzuständigkeitsverordnung und soll sicherstellen, dass Asylbewerber nicht in mehreren Staaten der EU Asylanträge stellen. Zugleich wird verhindert, dass die Mitgliedstaaten sich die Zuständigkeit für Asylbewerber gegenseitig zuweisen und Flüchtlinge somit überhaupt keinen Zugang zu einem Asylverfahren erhalten (sog. *Refugees in Orbit*). Zuständig für die Durchführung des Verfahrens ist in der Regel der Staat der Ersteinreise;¹⁰⁰ an diesem Grundsatz ändert die novellierte Verordnung nichts. Sie deckt aber einen größeren Personenkreis ab als bisher: Das Dublin-System gilt nun nicht mehr nur im Bereich des grundgesetzlichen (Art. 16a GG) und des völkerrechtlichen Flüchtlingsschutzes (§ 60 Abs. 1 AufenthG), sondern auch für Personen, die einen Antrag auf subsidiären Schutz (§ 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 AufenthG) gestellt haben. Somit können Flüchtlinge sich einer Überstellung in den nach Dublin zuständigen Staat nicht mehr dadurch entziehen, dass sie einfach subsidiären Schutz beantragen.

Die Verordnung stärkt jedoch auch die Rechte von Asylbewerbern in einigen Bereichen. Neu ist, dass vor Überstellung in ein anderes Land obligatorisch ein Interview durchzuführen ist, in dem der Betroffene Gründe geltend machen kann, die eine Überstellung verhindern können, etwa familiäre Bindungen im Aufenthaltsland. Genauer als bisher wurde auch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten definiert, Asylbewerber frühzeitig und umfassend über den Ablauf und die Konsequenzen des Dublin-Verfahrens sowie über bestehende Rechtsmittel zu informieren. Außerdem wurde im Dublin-Verfahren ein Einspruchsrecht mit aufschiebender Wirkung eingeführt, wobei den Mitgliedstaaten ein zeitlicher Handlungsspielraum eingeräumt wurde. Deutschland hat dabei für eine knappe Zeitfrist optiert: Ein Asylbewerber kann innerhalb einer Woche nach Zustellung des Dublin-Bescheids einen Eilantrag beim Verwaltungsgericht stellen, damit die Überstellung einstweilen ausgesetzt wird. Dies wurde bereits im neu geregelten § 34a AsylVfG umgesetzt.

Außerdem wurde ein sog. Frühwarnsystem eingeführt, das schwerwiegende Krisen nationaler Asylsysteme rechtzeitig erkennen und mithilfe des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (European Asylum Support Office, EASO) beheben soll. Die EU-Kommission hatte darüber hinaus vorgeschlagen, einen Mechanismus zu schaffen, der Überstellungen aussetzt, falls Mitgliedstaaten europäische Flüchtlings- und Menschenrechtsstandards nicht einhalten; dieser Vorschlag fand jedoch im Rat keine Mehrheit.

Eurodac-Verordnung: Datenschutz im Asylverfahren

Zu dem kürzlich verabschiedeten GEAS-Paket gehört schließlich das novellierte Eurodac-Übereinkommen, das vor allem datenschutzrechtliche Neuerungen enthält. Hier wurden insbesondere konkretere Fristen festgelegt, in denen die Mitgliedstaaten die Fingerabdrücke der Asylbewerber an die Eurodac-Datenbank übermitteln sollen. Außerdem wurden die Berechtigungen für einen Zugriff auf die Eurodac-Datenbank präzisiert und die Möglichkeiten dazu erweitert. Künftig dürfen auch nationale Polizeibehörden und Europol darauf zugreifen, allerdings unter genau festgelegten Bedingungen: Anfragen sind nur im Rahmen von Terrorismusbekämpfung oder der Verfolgung schwerer Straftaten wie Mord möglich. Zudem dürfen Suchergebnisse nicht mit anderen Ländern geteilt werden. Die Daten werden bis drei Jahre nach der Anerkennung als Flüchtling gespeichert und dann gelöscht.

Das GEAS: ein Schritt in die richtige Richtung

Das beschriebene Paket von Verordnungen und Richtlinien schafft die Grundlage dafür, die Asyl- und Flucht migrationspolitik weiter auf die europäische Ebene zu verlagern und die Schutzstandards anzugleichen (Marx 2014). Als Folge des komplexen europäischen Gesetzgebungsverfahrens, der Vielzahl der beteiligten Akteure und der unterschiedlichen Rechtskulturen in Europa enthält es aber zahlreiche optionale Regelungen, die im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik weiterhin nationale Handlungsspielräume eröffnen. Das wird nachfolgende Konkretisierungen erforderlich machen (wahrscheinlich auch über gerichtliche Entscheidungen). Entscheidend wird sein, wie die neuen Regeln in nationales Recht übertragen und in der Praxis umgesetzt werden. Es wird aber einige Zeit dauern, bis die Umsetzung des GEAS-Pakets beurteilt werden kann.

Europäische Gerichte: Präzisierung politischer Entscheidungen

Eine wichtige Rolle im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik spielen seit vielen Jahren die Gerichte; sie bilden gewissermaßen eine Instanz, die politische Entscheidungen präzisiert und auch auslegt. Um die Entwicklung der flüchtlings- und asylopolitischen Rahmenbedingungen umfassend zu beschreiben, ist daher auch die Rechtsprechung nationaler und europäischer Gerichte zu berücksichtigen. Gerade der Europäische Gerichtshof (EuGH) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) haben in den letzten Jahren einige Entscheidungen gefällt, die flüchtlings- und asylopolitisch große Bedeutung haben.

¹⁰⁰ Nicht immer ist der Staat der Ersteinreise auch der Staat, der für den jeweiligen Asylbewerber verantwortlich ist. Ist ein Asylsuchender mit einem Visum eingereist oder besitzt einen Aufenthaltstitel, so ist der Staat für das Asylverfahren zuständig, der diese ausgestellt hat (Kap. III der Dublin-III-Verordnung).

Deren kleinster gemeinsamer Nenner ist, Menschen, die in Europa Schutz suchen, mehr Rechte zu gewähren.

Dublin-System: zahlreiche gerichtliche Konkretisierungen
Eine zentrale Säule des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist der Dublin-Mechanismus. EuGH und EGMR haben diesen in den vergangenen Jahren in zahlreichen Urteilen präzisiert und konkretisiert; vor allem haben sie Konstellationen definiert, in denen es nötig ist, davon abzuweichen. In den Medien wurde vor allem über zwei Urteile von 2011 prominent berichtet (EGMR, Urteil v. 21.01.2011, *M.S.S./Belgien und Griechenland*; EuGH, Urteil v. 21.12.2011, C-411/10 und C-493/10): Vor dem Hintergrund gravierender Menschenrechtsverletzungen in griechischen Auffanglagern entschieden EGMR und EuGH, dass Asylbewerber auch innerhalb der EU nicht in Länder zurückgeführt werden dürfen, in denen die Gefahr einer unmenschlichen Behandlung nach Art. 3 EMRK besteht (Dolk 2011; Pelzer 2012). Damit wurde die Dublin-II-Verordnung teilweise außer Kraft gesetzt. In der Folge setzten alle Dublin-Staaten und (seit Anfang 2011) auch Deutschland die Überstellungen nach Griechenland aus (BMI 2012). Die Anforderungen für ein Rückführungsverbot sind allerdings sehr hoch; ein solches kommt nur in Betracht, wenn eine menschenunwürdige Behandlung und ein „systemischer Mangel“ (EGMR, Beschluss v. 02.04.2013, *Hussein u. a./Niederlande und Italien*, Rn. 78) des jeweiligen Asylsystems zu befürchten sind. Dies wurde bislang lediglich für Griechenland festgestellt. Für die Zustände in Italien hat der EGMR mehrfach ausdrücklich befunden, dass sie nicht gegen Art. 3 EMRK verstoßen, und Überstellungen nach Italien für rechtmäßig erklärt (dazu Thym 2013: 331–334).¹⁰¹

Dass gerichtlich verordnet wurde, die Rückführungen nach Griechenland auszusetzen, ist deshalb als gravierend einzustufen, weil es die gesamte gemeinsame europäische Asylpolitik und damit ein wichtiges Element der europäischen Integration gefährden könnte. Es muss EU-weit hohe politische Priorität haben, die Standards zum humanitären Schutz durchzusetzen, die im EU-Recht, in der GFK und in der EMRK verankert sind. Hier muss eine zentrale

Monitoring-Aufgabe der Kommission und auch des neu gegründeten EASO liegen. Eine weitere Ausnahme vom Dublin-Prinzip gibt ein Urteil des EuGH vom 6. Juni 2013 (C-648/11) vor: Bei unbegleiteten Minderjährigen muss ein Antrag an ihrem Aufenthaltsort geprüft werden, um eine Verlängerung des Verfahrens und mögliche Inhaftierungen zu vermeiden, auch wenn sie über ein anderes Land in die EU eingereist sind. Schließlich fordert der EuGH, dass auch in besonderen familiären Konstellationen der Antragsteller von Dublin abgewichen wird (Urteil vom 6. Dezember 2012, C-245/11): Wenn eine besondere Abhängigkeit innerhalb der Familie besteht (z. B. Pflegebedürftigkeit), können die Familienmitglieder im gleichen Land einen Asylantrag stellen, auch wenn gemäß Dublin unterschiedliche Staaten zuständig wären (Janetzek 2013).

Der tragische Tod von über 400 Flüchtlingen vor Lampedusa im Oktober 2013 hat die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik zurück ins Licht der Öffentlichkeit gebracht. **Auch wenn die bestehende Kritik am Dublin-System weiterhin gültig ist, steht es weder politisch noch rechtlich ernsthaft zur Diskussion.**¹⁰² Dennoch muss der Dublin-Mechanismus weiterentwickelt werden. Ergänzend dazu muss ein faires System für einen solidarischen Lastenausgleich entwickelt werden, das nach möglichst transparenten Prinzipien organisiert ist und auf zwei Säulen steht: **Zum einen müssen Staaten in Überforderungssituationen¹⁰³ technisch und finanziell unterstützt werden; entsprechende Fonds existieren bereits. Zum anderen muss – und dies wäre ein Novum – auf EU-Ebene ein ‚Verteilungsmechanismus‘ eingeführt werden: Bei einem plötzlichen großen Flüchtlingsansturm, den das betreffende Land allein nicht bewältigen kann, sollen andere, weniger betroffene EU-Staaten einen Teil dieser Flüchtlinge aufnehmen. Ein solcher Mechanismus könnte analog zum Königsteiner Schlüssel entwickelt werden, der in Deutschland bei der Verteilung von Asylbewerbern auf die Bundesländer angewandt wird und sich aus dem Steueraufkommen und der Bevölkerungszahl der Bundesländer errechnet.** Dieser Vorschlag wird weiter unten noch ausgeführt.

101 Zurzeit befasst sich die Große Kammer des EGMR mit einem Fall, in dem es darum geht, ob Überstellungen nach Italien weiterhin möglich sind. Dabei steht die Frage im Raum, ob das Asylsystem in Italien und auch die Umstände der Unterbringung systemische Mängel im Sinne der Rechtsprechung des EGMR aufweisen (*Tarakhel gegen die Schweiz*; EGMR, Nr. 29217/12).

102 Der Dublin-Mechanismus geht grundsätzlich davon aus, dass die qualitativen Standards für die Verfahren sowie für Schutz und Unterbringung von Flüchtlingen EU-weit ähnlich sind. Tatsächlich sind Schutzverfahren und Schutzstandards sehr einheitlich; in Bezug auf Unterbringung und Versorgung sind die Bedingungen jedoch sehr unterschiedlich, da auch die allgemeinen Sozialstandards EU-weit sehr heterogen sind. Im Sinne des Gebots von Gleichbehandlung mit der Bevölkerung des jeweiligen Mitgliedstaats werden hier nur Mindeststandards gewährleistet. Aber auch im Bereich der Schutz- und Verfahrensstandards zeigen sich in einzelnen Ländern Mängel. Die im Rahmen des GEAS-Pakets erlassenen Rechtsakte sollen entsprechende Standards setzen. Es ist eine vorrangige Aufgabe der EU-Kommission und des 2010 gegründeten Europäischen Asylunterstützungsbüros (EASO), zu überwachen, dass diese Rechtsstandards tatsächlich eingehalten werden, und ggf. Maßnahmen zu ergreifen. Das Dublin-System wird aber auch dadurch unterhöhlt, dass vielfach nicht mehr feststellbar ist, auf welchem Weg Flüchtlinge in die EU eingereist sind; somit ist eine Rückführung in den Ersteinreisestaat unmöglich. Dadurch wird der durch Dublin II begründete Zuständigkeitsmechanismus abgeschwächt.

103 Solche Situationen können entweder durch einen plötzlichen Anstieg der Flüchtlingszahlen entstehen oder dadurch, dass die nötige Verwaltungsinfrastruktur fehlt oder wegbriecht.

Verbesserter Schutz bei Flucht wegen religiöser Verfolgung

In einem Urteil vom 5. September 2012 (C-71/11 und C-99/11) hat der EuGH nach einem Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) die Rechte religiöser Minderheiten gestärkt: Er hat entschieden, dass Nationalstaaten Schutzgesuche von Personen, die aus religiösen Gründen in ihren Herkunftsländern verfolgt werden, nicht mehr ablehnen können mit der Begründung, die Betroffenen könnten ihre Religion geheimhalten. Konkret ging es in dem Fall um das Asylgesuch zweier pakistanischer Staatsangehöriger, aktive Angehörige der Ahmadiyya-Gemeinschaft, die in Pakistan verfolgt wird. Sie hatten geltend gemacht, dass sie aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu dieser Religionsgemeinschaft im Heimatland von Gefängnisstrafen oder der Todesstrafe bedroht seien. Der EuGH hatte zu entscheiden, ob es sich nur dann um einen Schutz garantierenden Akt von Verfolgung im Sinne von Art. 9 der alten Qualifikationsrichtlinie handelt, wenn der „Kernbereich“ der Religionsfreiheit bzw. das „religiöse Existenzminimum“ berührt ist. Er befand, dass dazu auch gehört, seine Religion öffentlich leben zu können. Damit distanzierte er sich von der Rechtsauffassung, die bis dato in Deutschland galt (Marx 2012). Diese Gerichtsentscheidung wirkt sich auch auf andere, ähnlich gelagerte Verfolgungssachverhalte aus; vor allem Menschen, die wegen ihrer sexuellen Orientierung verfolgt werden, können in Ländern der EU fortan besseren Schutz erwarten (Markard 2013). Dies deutete das BVerwG bereits in seinem Vorlagebeschluss unter Verweis auf die britische Rechtsprechung an.¹⁰⁴ Anfang November 2013 fällte der EuGH dann ein entsprechendes Urteil (C-199/12, C-200/12, C-201/12).

Flüchtlingsschutz auf hoher See

Aus juristischer Perspektive besonders aufsehenerregend war ein Urteil des EGMR vom 23. Februar 2012 (*Hirsi Jamaa u. a./Italien*). Darin sprach sich das Gericht gegen die bis dahin gängige Praxis aus, Personen, die auf offener See aufgegriffen werden, ohne Prüfung eventueller Rechtsansprüche in Drittländer zurückzuschicken. Das Urteil bezog sich auf eine Rückschiebung von etwa 230 Flüchtlingen nach Libyen im Mai 2009: Die aus Eritrea und Somalia stammenden Personen waren in internationalen Gewässern vom italienischen Grenzschutz aufgegriffen worden; laut Gericht fand der Aufgriff allerdings unter italienischer Gerichtsbarkeit statt, da die daran beteiligten Boote unter italienischer Flagge liefen (Weber 2012). Damit dehnte der

EGMR den Gültigkeitsbereich der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auch auf Schiffe aus, die auf hoher See Flüchtlinge aufnehmen, wenn sie (wie im vorliegenden Fall) der Kontrolle eines Unterzeichnerstaats unterstehen. In dem konkreten Fall hatte Italien somit Art. 3 der EMRK verletzt, da den Flüchtlingen bei einer Rückführung nach Libyen und einer möglichen Weiterschlebung nach Eritrea und Somalia Folter und unmenschliche Behandlung drohte bzw. sie solche im konkreten Fall tatsächlich erlitten.

Weiter stellte das Gericht fest, dass das Verbot kollektiver Abschiebung (Art. 4 des Vierten Zusatzprotokolls der EMRK) ohne individuelle Prüfung und die Möglichkeit eines Rechtsschutzes (Art. 13 EMRK) auch extraterritorial gültig ist und Italien dieses Verbot ebenfalls verletzt hatte. Die Rechtsfolge davon ist, dass Schiffe, die der Kontrolle eines EMRK-Staats unterstehen und auf hoher See Flüchtlinge aufgreifen, diese in den nächstgelegenen sicheren Hafen bringen müssen; dort müssen die Flüchtlinge die Möglichkeit bekommen, einen Asylantrag zu stellen. Dies gilt auch für Einsätze, die von der europäischen Grenzschutzagentur Frontex koordiniert werden (BT-Drs. 17/9757; Haarhuis 2013). Da ein ordentliches Asylverfahren in den nordafrikanischen Staaten derzeit nicht gewährleistet werden kann, müssen die Flüchtlinge also in einen europäischen Hafen gebracht werden.

Gerichtsentscheidungen in Deutschland: das Bundesverfassungsgericht zum Asylbewerberleistungsgesetz

Neben der europäischen Justiz spielen auch die nationalen Gerichte traditionell eine wichtige Rolle dabei, politische Entscheidungen im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik zu korrigieren. Dies betrifft in Deutschland vor allem das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), das im politischen System strukturell sehr mächtig ist.¹⁰⁵ Das wichtigste Flüchtlings- und asylpolitische Urteil der letzten Jahre stammt vom Juli 2012 und hat weitreichende Wirkung: Es setzte das seit 1993 geltende Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) faktisch außer Kraft. Dieses „Sonderfürsorgesystem mit eingeschränktem Leistungsumfang“ (Lehner 2012: 17) regelte, welche Leistungen in welcher Höhe Asylbewerber und Geduldete zustehen. Bis eine verfassungskonforme Neuregelung in Kraft tritt, erhalten Asylbewerber nun einen Regelsatz, der nur geringfügig unter den Regelleistungen im SGB II liegt und entsprechend deutlich höher als nach AsylbLG.¹⁰⁶ Nach Auffassung des Gerichts waren die Leistungen zu niedrig und nicht imstande, das

104 Der britische Supreme Court hatte schon im Jahr 2010 einem iranischen Asylbewerber Schutz gewährt, weil diesem bei einem öffentlichen Bekenntnis seiner Homosexualität Verfolgung drohte.

105 Auch das BVerwG in Leipzig spielt im Feld der Flüchtlingspolitik traditionell eine zentrale Rolle.

106 Die Differenz zu den SGB-II-Regelsätzen erklärt sich daraus, dass der Regelsatz um den Bedarf für Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände gekürzt ist. Für diese Positionen können AsylbLG-Berechtigte zusätzliche Beihilfen beanspruchen.

soziokulturelle Existenzminimum¹⁰⁷ zu garantieren, das auch Asylbewerbern zusteht. Darüber hinaus monierte das BVerfG in seinem Urteil, dass die Berechnung der AsylbLG-Regelsätze intransparent sei,¹⁰⁸ sowie die Tatsache, dass die Leistungen nicht dynamisch angepasst wurden – die 2013 ausbezahlten Leistungen lagen noch auf dem Niveau von 1993 (Lehner 2012).

Dass das Gericht die deutlich zu niedrigen Regelsätze und ihre Berechnung für verfassungswidrig halten würde, war allgemein erwartet worden. Zur Begründung berief es sich auf den in Art. 1 Abs. 1 GG verbürgten Schutz der Menschenwürde: Dieser untersage es, bei ungeklärter Dauer des Aufenthalts Unterschiede bei den Unterstützungsleistungen zu machen, die der gesellschaftlichen Teilhabe dienen. Vielmehr gebiete die Menschenwürde, ein soziokulturelles Minimum zu gewährleisten, das gesellschaftliche Teilhabe von Anfang an sichere. Damit hat der Gesetzgeber kaum noch Spielraum, im Leistungsbezug zu differenzieren zwischen Asylsuchenden während des Verfahrens und Personen, die auf Dauer in Deutschland leben. Ende 2012 lag ein Referentenentwurf für eine verfassungskonforme Neufassung des AsylbLG vor, weitere Schritte zu seiner Umsetzung sind aber bislang nicht erfolgt.

Politische Entscheidungen in Deutschland

Asyl- und flüchtlingspolitische Veränderungen geschehen aber nicht ausschließlich durch vermeintlich anonyme Akteure auf der europäischen Ebene und die Gerichte. Auch der nationale Gesetzgeber hat in den letzten Jahren einige wichtige Entscheidungen getroffen. Er hat zum einen für Menschen, die in ihren Herkunftsländern bedroht und verfolgt werden, die Möglichkeiten des Zugangs nach Deutschland moderat ausgebaut, zum anderen hat er Flüchtlingen und Asylbewerbern, die sich bereits in Deutschland aufhalten, tendenziell mehr Rechte verliehen.

Resettlement-Verfahren als Ergänzung zum Asylsystem
Neben individueller Asylzuwanderung bieten Resettlement-Verfahren eine Möglichkeit, aus humanitären Gründen nach Deutschland zu kommen. Unter Resettlement versteht der UNHCR die Umsiedlung oder Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge aus einem Erstzufluchtsstaat in einen aufnahmebereiten Drittstaat. Dieses Verfahren richtet sich also an Flüchtlinge, die sich außerhalb ihres Heimatlandes aufhalten, meistens in einem Nachbarstaat, dort aber keine dauerhafte Existenzgrundlage haben. Neuansiedlungsprogramme in Drittstaaten bieten damit neben der Gewährung von Asyl im Zufluchtsstaat und der Rück-

kehr in das Herkunftsland eine weitere flüchtlingspolitische Handlungsoption (SVR 2011: 179f.).

Deutschland hatte bis 2012 kein fest installiertes Neuansiedlungsprogramm. In den vergangenen Jahrzehnten gab es aber immer wieder humanitäre Aufnahmeaktionen, in deren Rahmen eine festgelegte Zahl von Flüchtlingen (Kontingente) aus einer bestimmten Region nach Deutschland einreisen konnte. Zuletzt hat Deutschland 2009 und 2010 im Rahmen einer EU-weit koordinierten Aktion insgesamt 2.500 irakische Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien aufgenommen (Trosien 2011: 2). Vor dem Hintergrund der Umbrüche in der arabischen Welt – und weil zu dem Zeitpunkt die Asylbewerberzahlen in Deutschland relativ niedrig waren – entschied sich die Innenministerkonferenz (IMK) Ende 2011, ein permanentes Neuansiedlungsprogramm einzuführen. Von 2012 bis 2014 werden jährlich 300 Flüchtlinge im Rahmen eines UNHCR-Resettlement-Programms aufgenommen; aufenthaltsrechtlich umgesetzt wird dies über § 23 Abs. 2 AufenthG. Das Resettlement wird in Zusammenarbeit mit dem UNHCR umgesetzt, wobei sich die EU-Kommission finanziell beteiligt. Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode wurde festgehalten, dass das Resettlement-Verfahren in Zusammenarbeit mit dem UNHCR fortgesetzt, verstetigt und ausgebaut werden soll (CDU/CSU/SPD 2013). Dies ist sehr zu begrüßen, denn erstens erspart das Resettlement Flüchtlingen die oftmals gefährliche Reise nach Europa und sie können in einem geordneten Verfahren nach Deutschland einreisen; zweitens werden auch besonders schutzbedürftige Flüchtlinge aus Krisenregionen aufgenommen, die nicht über die nötigen Ressourcen verfügen, um selbst in Europa Asyl zu beantragen. Und drittens werden Erstzufluchtsstaaten am Rande von Konfliktzonen entlastet, die durch große Flüchtlingszahlen überfordert sind.

Sonderprogramm zur Aufnahme syrischer Flüchtlinge
Im März 2013 gab die Bundesregierung bekannt, sie wolle zusätzlich zum oben genannten Resettlement-Programm über ein Bundeskontingent bis zu 5.000 syrische Flüchtlinge zunächst befristet aufnehmen. Es handelt sich überwiegend um Flüchtlinge aus dem Libanon, die sich dort bis zum 31. März 2013 beim UNHCR oder der Caritas registriert haben; die Auswahl erfolgt in Zusammenarbeit mit dem UNHCR. Dabei werden drei Gruppen besonders berücksichtigt (ohne dass exakte Kontingente festgelegt wurden): erstens Personen mit besonderem Schutzbedarf, zweitens Personen, die Familienangehörige in Deutschland oder andere Bezüge zum Land haben, und drittens Personen, die zum Wiederaufbau Syriens beitragen können und in

107 Darunter fassen die Sozialgerichte den Betrag, der bei einem sparsamen Wirtschaften erforderlich ist, um am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.

108 Damit knüpft das Gericht an seine Rechtsprechung zu den SGB-II-Regelsätzen an.

Deutschland weiterqualifiziert werden sollen. Darüber hinaus erlauben die Bundesländer, dass syrische Flüchtlinge zu in Deutschland lebenden Angehörigen nachziehen, sofern sie über ausreichende Mittel verfügen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern (§ 23 Abs. 1 AufenthG).¹⁰⁹

Angesichts von mehr als zwei Millionen Flüchtlingen in den Nachbarländern Syriens ist dieses Sonderprogramm ein wichtiger erster Schritt, es reicht aber bei Weitem nicht aus. Deutschland ist durchaus in der Lage, mehr Schutzbedürftige aufzunehmen als die bislang akzeptierte Zahl. Entsprechend haben sich die Innenminister von Bund und Ländern im Dezember 2013 darauf verständigt, das Kontingent für die Aufnahme syrischer Flüchtlinge zu verdoppeln und weitere 5.000 syrische Flüchtlinge aufzunehmen. Darüber hinaus will die IMK die Situation syrischer Flüchtlinge im Frühjahr 2014 erneut prüfen (IMK 2013). **Denkbar ist auch, den Familiennachzug zu bereits in Deutschland lebenden syrischen Staatsangehörigen großzügiger zu handhaben, denn die finanziellen Sicherheiten, die die Bundesländer derzeit fordern, können nur sehr wenige Personen bieten. Angesichts des syrischen Flüchtlingseleuds und z. B. der Tatsache, dass allein der Libanon über 800.000 registrierte syrische Flüchtlinge verzeichnet, sollten sich über den jeweiligen nationalen Rahmen hinaus die EU-Mitgliedstaaten aus humanitären Gründen auf eine schnelle gemeinsame Aufnahme syrischer Flüchtlinge in größerem Umfang verständigen.**

Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber, humanitäre Flüchtlinge und Geduldete

Eine wichtige politische Änderung im Asyl- und Flüchtlingsbereich, die die Rechte bereits im Land lebender Flüchtlinge erweitert hat, betrifft den Zugang zum Arbeitsmarkt. Dieser war Asylbewerbern, Ausländern mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis und Geduldeten lange Jahre nur sehr eingeschränkt möglich. Seit der Novellierung der Beschäftigungsverordnung zum 1. Juli 2013 können nun Ausländer, denen aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis (§§ 22–25 AufenthG) erteilt wurde, eine unbeschränkte Arbeitserlaubnis erhalten. Die früher erforderliche Zustimmung der BA und damit die Vorrangprüfung entfallen. Während das Arbeitsverbot für Asylbewerber wie schon erwähnt auf neun Monate verkürzt wurde (s. die Ausführungen zur Aufnahmerichtlinie), bleibt es für Geduldete (§ 60a AufenthG) bei einer Frist von einem Jahr. Asylbewerber können somit nach neun (und ggf. bald nach drei, s. u.) Monaten, Geduldete nach zwölf Monaten nach einer Vorrangprüfung Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Darüber hinaus kann Geduldeten und Asylbewerbern nach vier Jahren Voraufenthalt jede

Beschäftigung ohne Zustimmung der BA erlaubt werden (§ 32 Abs. 3 u. 4 BeschV). Geduldete können außerdem unabhängig von der vorherigen Aufenthaltsdauer ohne Zustimmung der BA eine Ausbildung aufnehmen oder auch eine hoch qualifizierte Tätigkeit, die einen Anspruch auf eine Blue Card begründen würde (§ 32 Abs. 2 Nr. 1 u. 2 BeschV). Entsprechendes gilt für Asylbewerber nach neun Monaten (vgl. § 61 Abs. 2 AsylVfG; § 32 Abs. 4 BeschV).

Nach der neuen BeschV sind zudem eventuelle Vergehen im Asylverfahren (wie Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit) nur noch dann ein Grund, der betreffenden Person die Beschäftigungserlaubnis zu versagen, wenn sie für das Vergehen selbst verantwortlich ist. Damit entfällt eine Auswirkung des Verhaltens von Familienmitgliedern, wie sie in der alten Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) vorgesehen war. Schließlich wurden mit dem Gesetz zur Umsetzung der neuen Qualifikationsrichtlinie vom 28. August 2013 die Rechte subsidiär Geschützter (Abschiebeverbot nach § 60 II, III, V, VII AufenthG) denen von anerkannten Flüchtlingen angeglichen; das erleichtert ihnen u. a. den Zugang zu Arbeitsmarkt und Ausbildung.¹¹⁰ Subsidiär Geschützte erhalten nun eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG. Dadurch können auch aufenthalts- und sozialrechtliche Statusunterschiede innerhalb einer Familie beseitigt werden (Maier-Borst 2013: 232).

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode enthält eine weitreichende Ankündigung: Der Zugang zum Arbeitsmarkt soll für Asylbewerber und Geduldete bereits nach drei Monaten erlaubt werden (CDU/CSU/SPD 2013). Das eröffnet Flüchtlingen die Möglichkeit, für ihren Lebensunterhalt selbst zu sorgen. Eine Verkürzung hätte grundsätzlich den Vorteil, dass die große Gruppe der Schutzberechtigten (Kap. A.1.2) früher als bisher in den Arbeitsmarkt integriert werden könnte. Gleichzeitig soll die Verfahrensdauer bis zum Erstentscheid drei Monate nicht übersteigen – ein ehrgeiziges Unterfangen angesichts der tatsächlichen Asylverfahrensdauer, die derzeit durchschnittlich neun Monate beträgt. Eine Grundvoraussetzung dafür wäre jedenfalls eine verbesserte personelle Ausstattung des BAMF und der Gerichte, auch um die rechtliche Qualität von Verfahren sicherzustellen. Die kürzere Verfahrensdauer darf auf keinen Fall zulasten einer sorgfältigen und gründlichen Prüfung des Asylbegehrens gehen.

Übergänge zwischen Asylumigration und Arbeitsmigration

Kritisch zu würdigen ist in diesem Zusammenhang eine Initiative der sächsischen Landesregierung, die vorsieht, dass zu Beginn eines Asylverfahrens auch die fachlichen

¹⁰⁹ In Deutschland leben derzeit fast 60.000 Personen syrischer Herkunft (Statistisches Bundesamt 2013c).

¹¹⁰ Das gilt aber nur für Flüchtlinge, die subsidiären Schutz nach EU-Recht genießen, für die also ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2, 3 und 7 S. 2 AufenthG besteht. Für andere subsidiär Geschützte gilt weiterhin § 31 BeschV, sofern sie eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG haben.

Qualifikationen der Bewerber überprüft werden. **Qualifizierte Menschen kommen immer noch auch auf gefährlichen inoffiziellen Routen als Asylbewerber nach Deutschland, obwohl sie eigentlich regulär als Arbeitsmigranten (z. B. nach § 18c AufenthG) zuwandern könnten. Es ist aber bekannt, dass entsprechende Einreisevisa und Aufenthaltstitel Migranten aus bestimmten Herkunftsstaaten bislang kaum erteilt werden. Entsprechend sollte die Bundesregierung insbesondere die neuen Möglichkeiten, auch ohne Arbeitsvertrag nach Deutschland einzureisen, im Ausland besser bekannt machen. Zudem sollte sie die Praxis der Visavergabe in den Auslandsvertretungen überprüfen und dafür sorgen, dass hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige ohne Arbeitsvertrag in erster Linie über § 18c AufenthG nach Deutschland einreisen** (s. dazu ausführlich Kap. A.2.2). Darüber hinaus sollte die entsprechende Regelung auf Personen mit (nichtakademischen) Qualifikationen in Mangelberufen erweitert werden. Ist der § 18c AufenthG als Instrument, mit dem qualifizierte Fachkräfte zum Zweck der Arbeitssuche zuwandern können, hinreichend etabliert, bestehen Zuzugsmöglichkeiten sowohl für gut qualifizierte Zuwanderer, die in Deutschland Arbeit suchen, als auch für schutzbedürftige Personen, die vor Verfolgung in ihren Herkunftsländern fliehen; qualifizierte Zuwanderer müssen dann nicht mehr den ‚Umweg‘ über das Asylverfahren nehmen.

Es wird einige Zeit erfordern, die neuen liberalisierten Regelungen zur Arbeitsmigration besser bekannt zu machen und die entsprechende Visavergabepaxis zu überprüfen. Die entstehende Übergangsperiode sollte aus Sicht des SVR für ein zeitlich befristetes Übergangsmodell genutzt werden: Asylbewerber mit Hochschulabschluss, aber auch solche mit nichtakademischen Qualifikationen in Mangelberufen sollten auch dann in Deutschland bleiben und einen Arbeitsplatz suchen können, wenn ihr Schutzgesuch abgelehnt wird. Von der in § 18c AufenthG enthaltenen Voraussetzung, dass die Betroffenen über ausreichende finanzielle Mittel verfügen müssen, um den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten, ist für dieses neue Verfahren abzusehen. Stattdessen könnte man darüber nachdenken, in der Suchphase in beschränktem Umfang eine Erwerbstätigkeit zur Sicherung des Lebensunterhalts zu erlauben. Ansonsten gelten die Bedingungen des § 18c Abs. 1 AufenthG, d. h. es muss ein „der Qualifikation angemessener Arbeitsplatz“ gefunden werden; in diesem Fall wird dann ein Titel nach § 18 oder 19a AufenthG erteilt.

Lockerung der Residenzpflicht

Die sog. Residenzpflicht beschränkt den räumlichen Bereich, in dem sich Asylbewerber (§ 56 AsylVfG) und Geduldete (§ 61 AufenthG) legal aufhalten können. Diesen zugewie-

senen Aufenthaltsbereich – das war bisher in der Regel für Asylbewerber der Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde und für Geduldete das Bundesland – dürfen beide Personengruppen nur nach vorheriger Genehmigung verlassen, andernfalls müssen sie mit strafrechtlichen Sanktionen rechnen. Die Residenzpflicht soll zum einen gewährleisten, dass die betreffenden Personen kurzfristig erreichbar sind, auch um das Asylverfahren möglichst rasch durchführen zu können. Zum anderen soll sie sicherstellen, dass Asylbewerber und Geduldete räumlich zumindest annähernd gleich verteilt sind.

Seit einiger Zeit gerät die Residenzpflicht aber ins Wanken. Im Juli 2010 sind in Berlin und Brandenburg Verordnungen und Erlasse in Kraft getreten, die den Aufenthaltsbereich von Asylsuchenden erweitern und ihnen erlauben, diesen dauerhaft zu verlassen und sich vorübergehend im jeweils anderen Bundesland aufzuhalten. Diese Regelungen haben eine „Kettenreaktion“ (Wendel 2013: 5) ausgelöst. Die meisten anderen Bundesländer haben den geografischen Bewegungsradius jeweils unterschiedlich stark ausgeweitet: In Sachsen und Bayern wurde er vom Landkreis auf den Regierungsbezirk erweitert und in den übrigen Flächenstaaten auf das Bundesland. Somit bedeutet es keine gravierende Änderung des Status quo, dass sich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag für die 18. Wahlperiode darauf verständigt hat, die Mobilitätsrechte von Asylbewerbern generell auf das Bundesland auszuweiten (CDU/CSU/SPD 2013). Darüber hinaus wurden weitere länderübergreifende Regelungen wie die in Berlin und Brandenburg bereits vollzogen (Bremen und Niedersachsen), sind noch in Planung (Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz) oder werden angestrebt (vgl. Wendel 2013: 4f.). Einige Bundesländer haben von Berlin und Brandenburg nicht nur die Erweiterungen, sondern auch die Ausschlussklauseln übernommen: Unter bestimmten Bedingungen dürfen Flüchtlinge sich weiterhin nur im Regierungsbezirk der Ausländerbehörde bewegen. Von den sog. Ausschlussgründen wird vermutlich am häufigsten ein „Verstoß gegen Mitwirkungspflichten“ angewendet (Wendel 2013: 39). Die Residenzpflicht darf aber auch aufrechterhalten werden; das ist in der novellierten Aufnahmeleitlinie ausdrücklich festgehalten.¹¹¹

Das, was die Residenzpflicht sicherstellen soll (etwa eine verpflichtende wöchentliche Meldung am Meldeort), kann auch auf anderen Wegen erreicht werden. Insofern wäre es politisch möglich und auch empfehlenswert, für Asylbewerber wie für humanitäre Flüchtlinge (§ 23 AufenthG) lediglich Auflagen zum Wohnsitz zu machen oder andere geeignete Mechanismen zu finden, um sicherzustellen, dass sie vor allem in den ersten Wochen und Monaten des Verfahrens kurzfristig erreichbar sind.

111 Mit der Residenzpflicht nicht zu verwechseln ist die Wohnsitzauflage, die für Asylbewerber ohnehin besteht und wegen der angestrebten bundesweiten Gleichverteilung unumstritten ist.

Reformen des Bleiberechts

In allen Einwanderungsländern stellt sich die Frage, wie mit Personen umgegangen werden soll, die zwar kein Aufenthaltsrecht haben, aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können. In Deutschland gibt es dafür die sog. Duldung (§ 60a AufenthG). Dieser Status ist eigentlich als Provisorium gedacht, für eine beträchtliche Zahl von Menschen ist er allerdings zu einem Dauerprovisorium geworden: Von den gut 85.000 Geduldeten, die sich laut AZR Ende 2012 in Deutschland aufhielten, lebten mehr als 35.000 schon über sechs Jahre mit diesem Status im Land (BAMF 2013a). Die meisten von ihnen waren als Asylbewerber gekommen.¹¹² Ein gängiges Mittel, um die Kongruenz zwischen rechtlichem Anspruch und Wanderungsrealität wiederherzustellen, sind stichtagsgebundene und kriterienbasierte Altfall- oder Bleiberechtsregelungen, nach denen gut integrierte Geduldete einen legalen Aufenthaltstitel erhalten können. Die Innenministerkonferenz hatte zuletzt 2006 eine solche generelle Altfallregelung beschlossen, und im Jahr 2007 wurde erstmals eine entsprechende gesetzliche Regelung eingeführt (§§ 104a, 104b AufenthG). Voraussetzungen waren u. a., dass die Betroffenen sich schon lange im Land aufhalten (sechs Jahre für Familien, acht für Alleinstehende) und dass sie ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten können. Vor allem letzteres Kriterium konnten viele Geduldete nicht erfüllen, da sie zuvor nicht oder nur eingeschränkt arbeiten durften. Die meisten erhielten daher zunächst ein befristetes Aufenthaltsrecht ‚auf Probe‘. Sie sollten bis Ende 2009 nachweisen, dass sie ihren Lebensunterhalt zumindest überwiegend eigenständig bestreiten können. Da auch dies für viele ehemals Geduldete nicht zu erreichen war, wurden die Aufenthaltstitel in vielen Fällen auf der Grundlage entsprechender IMK-Beschlüsse und Ländererlasse noch einmal verlängert. Gemeinsames Merkmal all dieser Regelungen war, dass sie an ein bestimmtes Datum gebunden waren: Zu diesem Datum musste ein bestimmter Mindestaufenthalt nachgewiesen werden, damit die Duldung in einen regulären Daueraufenthaltsstatus überführt wurde. Die Zahl der Geduldeten konnte damit zwar reduziert werden, allerdings nur temporär, da immer wieder neue Personen in eine Duldung geraten.

Insofern ist das stichtagsunabhängige Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende zwischen 15 und 21 Jahren, das zum 1. Juli 2011 eingeführt wurde (§ 25a AufenthG), ein echtes Novum. Zudem hat in die entsprechenden Regelungen der Leistungsgedanke Ein-

gang gefunden, der dem humanitären Aufenthaltsrecht eigentlich fremd ist: Jugendliche können sich den Wechsel aus der Duldung in einen regulären Aufenthaltsstatus ‚verdienen‘, indem sie nachweisen, dass sie sich zuvor mindestens sechs Jahre legal im Bundesgebiet aufgehalten haben und ebenso lange erfolgreich die Schule besucht oder einen Schul- oder Berufsabschluss erworben haben. Aus ihrer Aufenthaltserlaubnis kann für Eltern und minderjährige Geschwister ein Bleiberecht abgeleitet werden, sofern die Abschiebung nicht durch Täuschung über die Identität verhindert wurde und der Lebensunterhalt eigenständig gesichert werden kann (§ 25a Abs. 2 AufenthG). Es erscheint durchaus nachvollziehbar, nach diesem Vorbild ein generelles Bleiberecht (§ 25b AufenthG) für langjährig Geduldete einzuführen, das von Alter und Stichtagen unabhängig ist, konkrete Integrationsleistungen anerkennt¹¹³ und humanitäre Aspekte berücksichtigt. Damit kann die Situation beendet werden, dass die Betroffenen zum Teil jahrelang mit einem ungesicherten Aufenthaltsstatus im Land leben (sog. Kettenduldungen).

Langjährig Geduldete leben in einer Sackgasse: Eine Rückkehr in das Herkunftsland ist auf absehbare Zeit nicht möglich, zugleich wird ihnen eine Integration in Deutschland aber sehr erschwert. Mit einer Regularisierung in Form eines stichtagsunabhängigen Bleiberechts würde der Staat darauf verzichten, den Aufenthalt auf seinem Staatsgebiet zu steuern und ihn damit auch beenden zu können. Dafür beendet er aber eine für alle Beteiligten schwer erträgliche Situation, die – da der Rückführungsanspruch nicht durchgesetzt werden kann – letztlich wohl ohnehin nur dadurch aufzulösen ist, dass der Geduldete in einen rechtmäßigen Aufenthalt überführt wird. Die Bundesregierung hat sich in der Koalitionsvereinbarung für die 18. Wahlperiode auf ein solches Modell verständigt (CDU/CSU/SPD 2013), das den Fakten Rechnung trägt und daher zu begrüßen ist.

Bereits im März 2013 wurde ein entsprechender Gesetzesentwurf Hamburgs für ein stichtags- und altersunabhängiges Bleiberecht im Bundesrat verabschiedet (BR-Drs. 505/12(B)). Er sah im Fall „nachhaltiger Integration“ eine Regularisierung des Aufenthalts nach einem mindestens achtjährigen (bzw. in bestimmten Fällen nach einem sechsjährigen) Aufenthalt vor (§ 25b AufenthG neu). Der Gesetzesentwurf wurde zwar vom Bundestag zunächst abgelehnt, soll aber laut Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode erneut aufgegriffen und verabschiedet werden (CDU/CSU/SPD 2013). Der Gesetzesentwurf sieht eine Reihe von Kriterien vor, bei deren Erfüllung ein Geduldeter

112 Davon zu unterscheiden sind Personen, die entweder nie einen Aufenthaltstitel hatten oder bei denen dieser abgelaufen ist und die sich irregulär und ohne Kenntnis der Behörden im Land aufhalten (Kap. A.1.4).

113 Als Kriterien werden in den dazu vorliegenden Gesetzesentwürfen etwa genannt: ein Mindestvoraufenthalt von acht Jahren (bzw. sechs, wenn im Haushalt minderjährige Kinder leben); ein Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung; grundlegende Kenntnisse der deutschen Gesellschaft; Sprachkenntnisse auf dem Niveau GER A2; die (für die Zukunft erwartbare) Sicherung des Lebensunterhalts überwiegend durch Erwerbstätigkeit (vgl. BR-Drs. 505/12).

als in die hiesigen Lebensverhältnisse integriert gilt, u. a. die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts (bzw. eine angesichts der bisherigen Schul-, Ausbildungs- oder Einkommenssituation sowie der familiären Lebenssituation dahingehende Erwartung) sowie das Vorhandensein einfacher mündlicher Deutschkenntnisse (Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens). Zugleich sah der Gesetzesentwurf eine Vereinfachung der Anforderungen für die Regularisierung des Aufenthalts für geduldete Jugendliche und Heranwachsende vor (§ 25a AufenthG neu). Auch diesen Vorschlag greift die Koalitionsvereinbarung auf.

Fazit und Ausblick: die Asyl- und Flüchtlingspolitik der letzten und der kommenden Jahre

Sowohl die Gerichte als auch die Politik haben in den vergangenen Jahren die Rechte von Asylsuchenden und Flüchtlingen tendenziell gestärkt. Ausgespart blieben aber (erneut) die großen Themen, die schon seit Jahrzehnten diskutiert werden: Wie geht Europa mit den Flüchtlingen aus den Krisen- und Armutregionen Afrikas und Asiens um, und wo bleibt die innereuropäische Solidarität, wenn es darum geht, die Lasten mit den Staaten zu teilen, in denen die Flüchtlingszahlen besonders hoch sind? Dabei ist der auch medial vermittelte Eindruck falsch, dass die Länder Südeuropas generell überlastet seien. Der SVR-Forschungsbereich (2013a) zeigt in einer Berechnung, die auf einem Mehrfaktorenmodell basiert,¹¹⁴ dass zwar einige der an den EU-Außengrenzen gelegenen Länder wie Griechenland und Zypern in der Tat überproportional und über ihre Kapazitäten hinaus Flüchtlinge aufgenommen haben. Andere Staaten wie Italien, Spanien oder Portugal, die ebenfalls an den Außengrenzen gelegen sind, haben aber „nur einen Bruchteil der Asylbewerber aufgenommen, die sie aufgrund ihrer Wirtschaftskraft, Bevölkerungszahl, Landesgröße und Arbeitslosigkeit hätten übernehmen können“ (SVR-Forschungsbereich 2013a: 7). Der auch medial konstruierte Gegensatz zwischen einem Süden der EU, der von hohen Flüchtlingszahlen betroffen ist, und einem Norden, der seiner Pflicht kaum nachkommt, ist so pauschal nicht korrekt (s. auch Kap. A.1.2).¹¹⁵

Tatsache ist jedoch, dass die Flüchtlingszahlen in Europa ungleich verteilt sind; das lädt einige Länder dazu ein, im Sinne einer ‚St.-Florians-Politik‘ andere, stärker betroffene Staaten alleinzulassen. Die bisher ergriffenen Maßnahmen (verstärkte Europäisierung durch ein GEAS,

verstärkter Grenzschutz durch Frontex) decken nur einen Teilbereich dessen ab, was nötig ist. Aus Sicht des SVR sind daher unmittelbare flüchtlingspolitische Reformen erforderlich. Diese werden im Folgenden ausgeführt.

Ergänzung des Dublin-Mechanismus durch ein Instrument der Lastenverteilung

Das Dublin-Prinzip ist nicht nur eine politische Realität, die derzeit von kaum einem einflussreichen politischen Akteur in Frage gestellt wird. Auch inhaltlich spricht einiges dafür, es grundsätzlich beizubehalten, jedoch zu modifizieren bzw. auszubauen. Die Alternativen zu dem Prinzip, dass der Antrag im Land der Ersteinreise zu stellen ist, würden den asyl- und flüchtlingspolitischen Status quo jedenfalls nicht verbessern. Einige Nichtregierungsorganisationen fordern, den Mechanismus zugunsten einer vollen Wahlfreiheit ersatzlos abzuschaffen. Damit würde die Asyl- und Flüchtlingspolitik aber wieder auf die nationale Ebene zurückgeführt. Das wäre nicht nur dem Gedanken der europäischen Integration abträglich, es könnte auch im Bereich der Schutz-, Verfahrens-, Versorgungs- und Unterbringungsstandards europaweit ein *Race to the Bottom* auslösen.

Ebenfalls diskutiert wurde die Alternative, dass ein EU-weiter Mechanismus alle Mitgliedstaaten nach einem Verteilungsschlüssel verpflichtet, eine bestimmte Zahl von Flüchtlingen aufzunehmen und Verfahren durchzuführen. Dafür müsste aber eine zentrale EU-Behörde geschaffen bzw. die EASO mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden; zudem könnte dieses Vorgehen (neue) Gerechtigkeitsfragen aufwerfen.¹¹⁶ Das Dublin-Prinzip sollte daher beibehalten und weiterentwickelt werden, auch und gerade weil es keine überzeugenden Alternativen gibt.

Konkret schlägt der SVR vor, einen solidarischen Lastenausgleich zu installieren, der Staaten in Überforderungssituationen unterstützen soll. Ähnlich wie bei den Euro-Rettungsfonds müssten die einzelnen EU-Mitgliedstaaten eine Überforderungssituation der Europäischen Kommission bzw. einem neu zu gründenden EU-Asylgremium (einer Art ‚flüchtlingspolitischer Troika‘) anzeigen. Das entsprechende Gremium müsste dann beurteilen, ob tatsächlich eine Überforderung vorliegt, und gegenüber dem Europäischen Rat eine Empfehlung aussprechen. Eine wichtige Hilfestellung für die Beurteilung wäre die Frage, ob das betreffende Land seine Aufnahmequote bereits erfüllt hat; diese wird anhand bestimmter Kri-

114 Über dieses Modell kann eine faire Aufnahmequote berechnet werden, die sich an der Wirtschaftskraft, der Bevölkerungszahl, der territorialen Größe und der Arbeitslosenquote des Landes orientiert.

115 Schweden und Belgien haben ihre anhand des Mehrfaktorenmodells berechnete Aufnahmequote am stärksten überschritten. Bei Deutschland entspricht die Aufnahme von Flüchtlingen in etwa der berechneten Quote.

116 So ist denkbar, dass nach diesem Mechanismus von zwei Flüchtlingen, die zeitgleich nach Griechenland eingereist sind und EU-weit umverteilt werden, einer nach Schweden kommt, der andere nach Rumänien. Es ist deutlich, dass sich damit unmittelbar neue Gerechtigkeitsprobleme stellen.

terien festgelegt.¹¹⁷ Wird die Überforderungssituation anerkannt, setzt der EU-weite Mechanismus ein, der den betroffenen Mitgliedstaat besonders unterstützt bis hin dazu, dass er die Mitgliedstaaten verpflichtet, nach einem Verteilungsschlüssel eine bestimmte Zahl von Flüchtlingen aufzunehmen. Eine solche Ergänzung des Dublin-Mechanismus könnte Staaten entlasten, die von einer hohen Zahl von Flüchtlingen betroffen sind, dabei das an sich bewährte Prinzip der Antragstellung im Ersteinreisestaat beibehalten und es weiterentwickeln.

EU-weite Schaffung eines Temporary Protected Status
Abgesehen von einem Mechanismus, der bei entsprechenden Anlässen die Lasten solidarisch umverteilt, ist – in Ergänzung, nicht als Ersatz – ein Verfahren einzuführen, das bei vorübergehenden Krisensituationen (wie etwa einem Bürgerkrieg) Menschen in großer Zahl (und damit kollektiv) vorübergehend aufnimmt, ohne sie in individuelle Schutzverfahren zu drängen. **Über den nationalen Rahmen hinaus sollten sich die EU-Mitgliedstaaten darauf verständigen, einen temporären Schutzstatus (Temporary Protected Status) zu schaffen, um aus humanitären Gründen gemeinsam und koordiniert beispielsweise syrische Flüchtlinge aufzunehmen.** Dies ist unter dem Dach der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz im Falle eines Massenzustroms (RL 2001/55/EG) möglich. Entsprechende Bemühungen der Bundesregierung waren bisher leider nicht erfolgreich. Angesichts von mehr als zwei Millionen Syrern, die aus ihrem Land geflohen sind, und weiteren vier Millionen Flüchtlingen innerhalb Syriens darf die EU jedoch nicht wegsehen. **Eine Aufnahme von syrischen Flüchtlingen ist aus humanitären Gründen notwendig, aber auch, um die unmittelbaren Nachbarstaaten zu entlasten, die – auch im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung – sehr viele syrische Flüchtlinge aufgenommen haben.** Der Libanon (4,3 Mio. Einwohner) beherbergt nach Angaben des UNHCR bereits über eine Million Flüchtlinge, Jordanien (6,5 Mio. Einwohner) hat über 500.000 Flüchtlinge aufgenommen (vgl. UNHCR 2013d). Hier sollte die EU nicht nur mit finanziellen Mitteln helfen, sondern Flüchtlingen auch Zuflucht gewähren.

Ausbau des Instruments der Mobilitätspartnerschaften
Eine viel diskutierte Möglichkeit, auf wachsende Flüchtlingszahlen und die sich häufenden Tragödien im Mittelmeer zu reagieren, ist, neue legale Einwanderungsmöglichkeiten im Bereich der Arbeitsmigration zu schaffen. Eine vielversprechende Möglichkeit sind sog. Mobilitätspartnerschaften. Das sind vertraglich abgesicherte Kooperationen zwischen der EU sowie interessierten EU-Mitgliedstaaten

auf der einen Seite und ausgewählten Drittstaaten auf der anderen Seite, die migrations- und entwicklungspolitische Ziele miteinander verbinden sollen. Im Idealfall lässt sich durch Mobilitätspartnerschaften eine Triple-Win-Situation herstellen: (1) Personen aus Drittstaaten erhalten darüber eine legale Alternative zum Asylverfahren und damit die Perspektive eines zeitlich befristeten Aufenthalts in Europa; (2) die Herkunftsländer werden in einer schwierigen Übergangssituation entwicklungspolitisch unterstützt, da durch Rücküberweisungen und Technologietransfer wirtschaftliches Wachstum gefördert wird; (3) die europäischen Aufnahmeländer schließlich erhalten damit ein zusätzliches Instrument, um den Fachkräftemangel abzumildern (SVR 2011: 216–229). Erste Pilotpartnerschaften wurden mit Kap Verde, Moldau, Georgien und Armenien eingerichtet (Angenendt 2012). Mitte 2013 wurde mit Marokko der erste Vertrag mit einem Mittelmeeranrainerstaat unterzeichnet, weitere (etwa mit Tunesien) sind in Planung. Mobilitätspartnerschaften eignen sich vor allem für Herkunftsländer, die eine zumindest ansatzweise funktionsfähige staatliche Infrastruktur und ein Grundniveau an Rechtsstaatlichkeit aufweisen. Sonst ist es illusorisch, über Rücküberweisungen und Technologietransfer einen Braingain für die Herkunftsländer zu erzielen. Damit sie tatsächlich auch entwicklungspolitisch wirken können, sollten Mobilitätspartnerschaften zudem immer zeitlich befristete Programme sein. Neben den bestehenden sollten auf jeden Fall auch neue Mobilitätspartnerschaften abgeschlossen werden. Um unabhängig von entwicklungspolitischen Überlegungen die Wege legaler Zuwanderung – die ggf. in Niederlassung mündet – weiter auszubauen, wäre es sinnvoll, die Einreise zur Arbeitssuche (§ 18c AufenthG, dazu ausführlich Kap. A.2.2) zu öffnen und diese Möglichkeit der Zuwanderung auf (nichtakademische) Fachkräfte in Mangelberufen auszuweiten.

Bessere Aufklärung der Bevölkerung

Im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik gibt es nicht nur nach außen eine ‚St.-Florians-Politik‘, sondern auch innerstaatlich; das zeigt sich immer dann, wenn irgendwo eine Unterkunft für Flüchtlinge errichtet werden soll. **Die steigenden Flüchtlingszahlen machen es notwendig, zusätzliche Unterbringungsmöglichkeiten zu schaffen; gleichzeitig fehlt dafür auf Seiten der Anwohner oft die Akzeptanz. Das erfordert von der Politik ein hohes Maß an Sensibilität. Vor allem ist es wichtig, Transparenz herzustellen und die Anwohner rechtzeitig einzubinden, z. B. durch Informationsveranstaltungen. Dann kann es gelingen, Ängste auszuräumen und stattdessen Verständnis und Hilfsbereitschaft zu wecken.** Das

117 Der SVR-Forschungsbereich (2013a) hat eine Berechnungsgrundlage für solche Quoten vorgelegt, die über ein Mehrfaktorenmodell gebildet wurde. Die Quote ist dabei nicht als statische oder absolute Größe zu betrachten, sondern dient dem EU-Gremium lediglich als Orientierungsmaßstab, um eine von einem Mitgliedstaat proklamierte Überforderungssituation zu beurteilen.

SVR-Migrationsbarometer 2011 hat gezeigt, dass es in Deutschland eine grundsätzliche Akzeptanz dafür gibt, mehr Flüchtlinge aufzunehmen: Eine deutliche Mehrheit befürwortete darin nicht nur klar eine stärkere Zuwanderung von Hochqualifizierten, sondern auch eine großzügigere Aufnahme von Flüchtlingen (SVR 2011: 30–33).

A.2.4 Familienmigrationspolitik: eine allgemeine Härtefallklausel als sinnvolle Ergänzung

Gemessen an den Diskussionen über Arbeits- und Flucht-migration ist der Bereich der Familienmigration in der öffentlichen Diskussion derzeit nicht besonders präsent. Familienmigration findet in sehr unterschiedlichen Formen statt (Kap. A.1.3). Die in diesem Kapitel dargestellten Regelungen betreffen in erster Linie den Nachzug von Familienangehörigen aus Drittstaaten zu bereits in Deutschland lebenden Personen. Sie sind aber teilweise auch für die Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige relevant, die sich bereits in Deutschland aufhalten und hier heiraten oder eine Familie gründen. Die vergleichsweise geringe mediale und öffentliche Aufmerksamkeit für den Bereich der Familienmigration lässt sich auch dadurch erklären, dass der Handlungsspielraum des nationalen Gesetzgebers durch europa- und menschenrechtliche Vorgaben stark eingeschränkt ist. Quantitativ hat Familienmigration aber weiterhin eine sehr große Bedeutung. Außerdem wurden 2007 familienmigrationspolitische Änderungen eingeführt, die vergleichsweise weitreichend waren; so erschien es unwahrscheinlich, dass die Zuzugsregelungen in naher Zukunft erneut reformiert würden. Trotzdem wurden im Jahr 2013 – von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt – erneut wichtige Gesetzesänderungen vorgenommen, die den Familiennachzug von Kindern und den Arbeitsmarkt-zugang von Familienmigranten deutlich erleichtern.

Die Regelungen zur Familienmigration in Deutschland: Sprachtests im Herkunftsland

Grundsätzlich gibt es in Deutschland einen Anspruch auf Nachzug der sog. Kernfamilie; bei Drittstaatsangehörigen fallen darunter in der Regel Ehegatten/Lebenspartner ab

einem Mindestalter von 18 Jahren und Kinder bis zum 16. Lebensjahr. Mit der Familienzusammenführungsrichtlinie (RL 2003/86/EG) wurde ein Anspruch auf Familiennachzug zu Drittstaatsangehörigen nun auch europarechtlich festgeschrieben. Die umstrittenste Änderung in der Familienmigrationspolitik der vergangenen Jahre war die Einführung eines obligatorischen Sprachtests für nachziehende Ehepartner. Seit Inkrafttreten des 1. EU-Richtlinienumsetzungsgesetzes am 28. August 2007 müssen Drittstaatsangehörige, die zu einem in Deutschland lebenden Ehepartner nachziehen wollen, in der Regel vor der Einreise Deutschkenntnisse auf dem Niveau A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) belegen (vgl. SVR 2011: 98f.).¹¹⁸ Der Sprachnachweis ergänzt die allgemeinen Voraussetzungen für den Familiennachzug wie etwa den Beleg angemessenen Wohnraums und den Nachweis, dass das Einkommen der Bezugsperson für alle Familienangehörigen ausreicht. Deutschland ist damit einigen anderen Ländern gefolgt: Eine Pflicht zum Nachweis von Sprachkenntnissen findet sich mittlerweile neben den Niederlanden – als Pionier in diesem Bereich – in unterschiedlichen Formen auch in Dänemark, Großbritannien, Österreich und Frankreich (s. dazu auch SVR 2011: 109). Allerdings haben die Niederlande und Österreich das Erfordernis des Sprachtests für türkische Staatsangehörige mittlerweile wegen rechtlicher Bedenken ausgesetzt.¹¹⁹ Die Regelungen zum Sprachnachweis vor der Einreise gelten grundsätzlich auch für Ehepartner von deutschen Staatsangehörigen (vgl. § 28 Abs. 1 S. 5 i. V. m. § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG). Einige Gruppen sind davon allerdings ausgenommen. So sind diese Regelungen nicht anwendbar auf die Ehepartner von Unionsbürgern, die von ihrem Freizügigkeitsrecht innerhalb der EU Gebrauch gemacht haben und unter das Freizügigkeitsrecht der EU fallen (vgl. SVR 2011: 103–106). Während also z. B. ein ukrainischer Ehepartner einer deutschen Staatsangehörigen in der Regel Sprachkenntnisse nachweisen muss, wenn er ein Einreisevisum für den Familiennachzug beantragt, kann ein ukrainischer Ehepartner einer polnischen Staatsangehörigen, die zuvor von Polen nach Deutschland gezogen ist, gemäß dem EU-Freizügigkeitsrecht ohne einen entsprechenden Nachweis nach Deutschland kommen (vgl. hierzu § 3 FreizügG/EU und Art. 1ff. RL 2004/38/EG). Dieses Phänomen wird unter dem Begriff der Inländerdiskriminierung viel

118 A1 ist die niedrigste Kompetenzstufe im Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen. Eine Person mit einer A1-Kompetenz kann „vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen“, „kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zu ihrer Person stellen – z. B. wo sie wohnen, was für Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben – und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben“; zudem kann die Person „sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen“ (Goethe-Institut 2013a).

119 Die Einführung von Sprachtests verstößt möglicherweise gegen das Verschlechterungsverbot für türkische Arbeitnehmer, das im Rahmen des Assoziationsabkommens zwischen der Türkei und der EWG vereinbart wurde („Stillhalteklausele“, vgl. SVR 2013: 72).

diskutiert und kritisiert, ist aber nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht zu beanstanden.¹²⁰

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber bewusst (und ohne entsprechende unionsrechtliche Vorgaben) im Gesetz weitere Ausnahmen definiert: Von dem obligatorischen Sprachtest vor der Einreise befreit sind z. B. auch nachziehende Ehepartner von Inhabern einer Blauen Karte EU oder von Staatsangehörigen bestimmter Länder (u. a. USA, Kanada, Israel, Japan, Australien, Neuseeland, Südkorea), für die schon länger besondere Privilegien beim Arbeitsmarktzugang gelten (vgl. § 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 u. 5 AufenthG).¹²¹ Ehepartner von Drittstaatsangehörigen, die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhalten wollen (z. B. zum Zweck der Ausbildung oder im Rahmen einer Entsendung), müssen ebenfalls keine Sprachkenntnisse nachweisen. Darüber hinaus besteht eine generelle Ausnahmeregelung für Ehepartner mit „erkennbar geringem Integrationsbedarf“, das sind in der Regel Ehegatten mit einem Hochschul- oder Fachhochschulabschluss oder einer vergleichbaren Qualifikation, sofern sie eine begründete Aussicht auf eine qualifizierte Beschäftigung in Deutschland haben (vgl. Ziff. 30.1.4.2.3.1 VwV AufenthG; § 4 Abs. 2 IntV).¹²²

Laut der offiziellen Gesetzesbegründung soll das Erfordernis eines Sprachnachweises wie das Mindestalter beim Ehegattennachzug in erster Linie Zwangsverheiratungen verhindern. Generell sollen nachziehende Ehegatten nach dem Willen des Gesetzgebers durch den Sprachtest „angeregt werden, sich bereits vor der Einreise einfache Deutschkenntnisse anzueignen und dadurch ihre Integration im Bundesgebiet zu erleichtern“ (BT-Drs. 16/5065: 173). Ein (in der Gesetzesbegründung nicht genanntes) Teilziel war vermutlich auch, den Nachzug von Niedrigqualifizierten zu bereits im Land lebenden niedrig qualifizierten Zuwanderern zu begrenzen (vgl. SVR 2011: 98). Kritiker der Gesetzesänderung meinten, die neue Regelung sei diskriminierend, und äußerten Zweifel daran, dass die Anforderung des Sprachnachweises mit dem im Grundgesetz garantierten besonderen Schutz der Ehe und mit den europarechtlichen Vorgaben vereinbar ist. Ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz steht aber nach einer Entscheidung des BVerfG mittlerweile außer Frage.

Besonders kritisiert wurde die der Maßnahme zugrunde liegende Annahme, dass im Herkunftsland zu absolvierende Sprachkurse Zwangsehen besonders effektiv verhindern könnten; dafür müssten eher andere Indikatoren wie etwa Heiratsalter oder Alters- und Statusgefälle etc. herangezogen werden. Kritiker meinten zudem, dass die in der Gesetzesbegründung genannten integrationspolitischen Ziele durch verpflichtende Sprachkurse im Inland effektiver erreicht werden könnten und dass für Familienangehörige aus Regionen mit schwacher Infrastruktur der Spracherwerb vor der Einreise mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sei (vgl. z. B. die Stellungnahmen des Deutschen Juristinnenbundes, der Deutschen Caritas/des Diakonischen Werks der EKD und der Türkischen Gemeinde zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags zum Gesetzesentwurf am 21. Mai 2007).

Zu den Kritikern der deutschen Regelung gehört mittlerweile auch die Europäische Kommission; kürzlich hat sie ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland initiiert.¹²³ Aus Sicht der Kommission ist das Erfordernis eines Sprachnachweises beim Ehegattennachzug mit den europarechtlichen Vorgaben zum Schutz von Ehe und Familie und zur Gleichbehandlung nicht vereinbar. Zwar können die Mitgliedstaaten nach Art. 7 Abs. 2 der Familienzusammenführungsrichtlinie (RL 2003/86/EG) von Drittstaatsangehörigen „verlangen, dass sie Integrationsmaßnahmen nachkommen müssen“. Unter diese Vorschrift lässt sich der im AufenthG verlangte Nachweis eines bestimmten Sprachniveaus als Einreisevoraussetzung aber nach Ansicht der Kommission nicht fassen. Der Ausgang des Verfahrens ist bislang noch offen.

Unabhängig von juristischen Fragen und vom Ausgang des anhängigen Vertragsverletzungsverfahrens kann festgestellt werden, wie sich die Maßnahme ‚Deutsch vor Zuzug‘ auf das Volumen des Familiennachzugs nach Deutschland auswirkt. Im Vorfeld der Gesetzesänderung hatten sowohl die Befürworter wie auch die Gegner der Maßnahme erwartet, dass der Zuzug von Familienangehörigen dadurch generell zurückgehen würde, wobei die Hoffnung der einen die Befürchtung der anderen war (vgl. SVR 2011: 98). Das eine wie das andere hat sich als unberechtigt erwiesen:

120 Die Regulierung des Nachzugs zu deutschen Staatsbürgern ist grundsätzlich ein rein nationaler Sachverhalt, entsprechend ist das Unionsrecht irrelevant.

121 Staatsangehörige der entsprechenden Staaten können im Unterschied zu sonstigen Drittstaatsangehörigen generell auch bei einem langfristigen Aufenthalt in Deutschland visumfrei einreisen und den erforderlichen Aufenthaltstitel nach der Einreise beantragen (vgl. § 41 AufenthV). Die Ausnahmeregelung zum Sprachnachweis bezieht sich ihrem Wortlaut nach allerdings auf die Staatsangehörigkeit des bereits in Deutschland lebenden Ehepartners (nicht auf die des nachziehenden Ehepartners).

122 Auch bei entsprechender Qualifikation ist ein geringer Integrationsbedarf nach § 4 Abs. 2 Nr. 1, 2. Hs. IntV *nicht* anzunehmen, wenn der Ausländer „wegen mangelnder Sprachkenntnisse innerhalb eines angemessenen Zeitraums nicht eine seiner Qualifikation entsprechende Erwerbstätigkeit im Bundesgebiet erlaubt aufnehmen kann“.

123 Der EuGH könnte sich zur Frage der Nachweispflicht auch im Rahmen eines derzeit anhängigen Vorabentscheidungsverfahrens äußern, das auf einem Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin vom 25.10.2012 (Az: VG K 29 138/12 V) beruht. In dem betreffenden Verfahren geht es jedoch vorrangig darum, ob der obligatorische Sprachtest mit dem für türkische Staatsangehörige geltenden Assoziationsrecht (vgl. hierzu SVR 2013: 70–72) und der entsprechenden Stillhalteklausele vereinbar ist.

Die Tests haben das Volumen des Familiennachzugs offensichtlich nicht nachhaltig beeinflusst (dazu ausführlicher Kap. A.1.3). Auch aus diesem Grund hat sich der SVR (2011: 34, 99) in seinem Jahresgutachten 2011 grundsätzlich positiv zu dieser Maßnahme geäußert und betont, dass mit dem Aufbau eines Netzes von Deutschkursangeboten in den wichtigsten Herkunftsländern „de facto die integrative und nicht die restriktive Komponente der Maßnahme in den Vordergrund gerückt“ sei und diese Maßnahmen trotz nachvollziehbarer Kritik „integrationspolitisch auch durchaus als sinnvoll bewertet werden können“.

Überraschenderweise hat zudem die Auswertung des Immigrant Citizens Survey (ICS) für Deutschland gezeigt, dass die Maßnahme von den nach Deutschland zugewanderten Drittstaatsangehörigen stark unterstützt wird. Sieben von zehn Befragten meinen, dass ein Sprachkurs bereits im Herkunftsland für nachziehende Ehegatten „sehr hilfreich“ sei, um sich in Deutschland besser zurechtzufinden; nur jeder 20. Befragte sieht in der Maßnahme keinerlei positive Wirkung. Die für Personen türkischer Herkunft ermittelten Werte unterscheiden sich von dieser Grundeinschätzung nur minimal, obwohl sie von der Maßnahme besonders betroffen sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die meisten der Befragten keine eigenen Erfahrungen mit dem Sprachtest gemacht hatten (SVR-Forschungsbereich 2012: 29). Dennoch lassen die Daten eine hohe Akzeptanz der Sprachtests in der Community vermuten. Eine Evaluation des Goethe-Instituts zeigt zudem, dass auch diejenigen den Erwerb einfacher Deutschkenntnisse im Herkunftsland mehrheitlich (88 %) als sehr hilfreich oder hilfreich ansehen, die selbst für den Visumserwerb schon im Heimatland einfache Deutschkenntnisse nachweisen mussten. Nur ca. 1 Prozent der Befragten sieht den Erwerb als überhaupt nicht hilfreich an (Goethe-Institut 2012: 17).

Rechtliche Präzisierungen und offene Fragen beim obligatorischen Sprachtest vor der Einreise

Angesichts der politischen und rechtlichen Kontroversen kann nicht überraschen, dass diese Maßnahme relativ bald zum Gegenstand gerichtlicher Verfahren wurde. Das BVerwG und das BVerfG haben mittlerweile entschieden, dass der obligatorische Deutschtest vor der Einreise im Grundsatz verfassungsgemäß ist. Bei entsprechenden Regelungen muss zwar der besondere Schutz von Ehe und Familie berücksichtigt werden, aber nach Auffassung beider Gerichte kann der Sprachtest durch die damit verfolgten Ziele (Verhinderung von Zwangsverheiratungen, Förderung der Integration) grundsätzlich gerechtfertigt werden und bildet in der Regel keine unverhältnismäßige Hürde für das eheliche Zusammenleben (vgl. BVerwG, Ur. v. 30.03.2010 – 1 C 8.09 – Rn. 32ff.; BVerfG, Beschl. v. 25.03.2011, 2 BvR 1413/10).

Allerdings hat das BVerwG mittlerweile auch klargestellt, dass in bestimmten Konstellationen von der allge-

meinen Pflicht, als Voraussetzung für den Ehegattennachzug deutsche Sprachkenntnisse nachzuweisen, abgewichen werden muss. Zu unterscheiden ist dabei zwischen dem Nachzug zu Deutschen und dem zu Drittstaatsangehörigen. Für Ausnahmen von der allgemeinen Nachweispflicht im Bereich des Nachzugs zu Drittstaatsangehörigen ist ein Urteil von 2010 relevant (BVerwG, Ur. v. 30.03.2010 – 1 C 8.09). Darin argumentiert das Gericht, dass in Fällen, in denen die Verweigerung des Nachzugs ohne Sprachkenntnisse unverhältnismäßig ist, „der verfassungsrechtlich gebotene Interessenausgleich einfachgesetzlich auf andere Weise, etwa durch die Erteilung einer vorübergehenden Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Spracherwerbs (§ 16 Abs. 5 AufenthG) herbeigeführt werden“ kann. Ein solcher Fall liegt vor, wenn der Einzelne aus Gründen, die er nicht zu vertreten hat, einfache Deutschkenntnisse nicht in angemessener Zeit erwerben kann und die Herstellung der Lebensgemeinschaft im Ausland rechtlich oder faktisch unmöglich oder aufgrund besonderer Umstände unzumutbar ist (BVerwG, a. a. O., Rn. 46).

Für den Nachzug zu einem deutschen Staatsbürger hat das BVerwG in einem weiteren Urteil aus dem Jahr 2012 präzisiert, dass die Behörden den Familiennachzug auch ohne Sprachnachweis ermöglichen müssen, wenn der Erwerb einfacher Sprachkenntnisse im Einzelfall nicht möglich, nicht zumutbar oder innerhalb eines Jahres nicht erfolgreich ist (vgl. BVerwG, Ur. v. 4.9.2012 – 10 C 12.12). Zur Begründung verweist das Gericht darauf, dass von deutschen Staatsangehörigen – anders als von Drittstaatsangehörigen – grundsätzlich nicht verlangt werden darf, ihre Ehe im Ausland zu führen, da sie ein (uneingeschränktes) Recht auf Aufenthalt im Inland haben (vgl. BVerwG, a. a. O., Rn. 26). Dies gilt auch dann, wenn die in Deutschland lebende Bezugsperson neben der deutschen Staatsangehörigkeit auch die des Herkunftsstaats des nachziehenden Familienangehörigen hat (BVerwG, a. a. O., Rn. 30). Die erforderlichen Sprachkenntnisse müssen allerdings nach der Einreise nach Deutschland erworben werden.

Die Urteile des BVerwG haben in wichtigen Punkten präzisiert, unter welchen Bedingungen von der Regel ‚Deutsch vor Zuzug‘ abgewichen werden kann und muss. **Der Gesetzgeber sollte jedoch in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und über diese hinausgehend eine allgemeine Härtefallklausel für den Nachzug sowohl zu deutschen Staatsangehörigen als auch zu im Inland lebenden Drittstaatsangehörigen einführen und damit eine klare rechtliche Grundlage dafür schaffen, bei unverhältnismäßigen Belastungen auf einen Sprachnachweis vor der Einreise zu verzichten. Die Ausgestaltung einer solchen Härtefallklausel muss insbesondere auch die Belange von bereits in Deutschland lebenden Kindern der betroffenen Ehegatten angemessen berücksichtigen.**

Im Hinblick auf die fortbestehende Kritik am obligatorischen Sprachtest vor der Einreise (und das von der Europä-

ischen Kommission initiierte Vertragsverletzungsverfahren) sollten die entsprechenden Regelungen zudem möglichst zeitnah umfassend evaluiert werden. Untersucht werden könnten dabei z. B. Qualität und Reichweite der Sprachkursangebote in Regionen mit schwacher Infrastruktur, die individuellen Belastungen, die sich aus der Bedingung des Sprachnachweises ergeben (finanzieller und zeitlicher Aufwand, Trennungszeiten), die Verwaltungspraxis bei Härtefällen i. S. d. Rechtsprechung des BVerwG und die integrativen Wirkungen im Vergleich zu einem Spracherwerb erst nach der Einreise. Eine solche Evaluierung würde zudem eine verlässliche Grundlage schaffen, um eine Härtefallregelung zu treffen bzw. die Regelungen zum obligatorischen Sprachtest vor der Einreise zu modifizieren und entsprechende Ausführungsvorschriften zu erlassen.

Neuere Entwicklungen: Erleichterungen im Kinder-nachzug und im Arbeitsmarktzugang

Die weiteren Regelungen zur Familienmigration sind vom Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes Anfang 2005 bis zum Jahr 2013 im Wesentlichen unverändert geblieben. Im Mai 2013 hat der Bundestag dann – weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit – ein Gesetz verabschiedet, das wichtige Erleichterungen in diesem Bereich schafft (vgl. Art. 1 Nr. 14 u. 18 des „Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern“, BT-Drs. 17/13022). Die am 6. September 2013 in Kraft getretenen Gesetzesänderungen sehen zum einen vor, dass minderjährige Kinder von Drittstaatsangehörigen künftig auch dann eine Aufenthaltserlaubnis bekommen können, wenn nur ein sorgeberechtigter Elternteil ein Aufenthaltsrecht in Deutschland hat, sofern der im Ausland verbleibende (ebenfalls sorgeberechtigte) Elternteil sein Einverständnis erklärt hat oder eine entsprechende rechtsverbindliche Entscheidung einer zuständigen Stelle vorliegt (vgl. § 32 Abs. 3 AufenthG neu). Das ist eine deutliche Erleichterung gegenüber der früheren rechtlichen Regelung, die dafür u. a. voraussetzte, dass beide Eltern eine Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis für Deutschland besitzen (vgl. § 32 Abs. 1 Nr. 1a u. 2 AufenthG a. F.). Kinder getrennter Eltern konnten vor der Neuregelung grundsätzlich nur dann mit einem Elternteil in Deutschland zusammenleben, wenn diesem (dauerhaft) das Sorgerecht übertragen war; das Einverständnis des anderen Elternteils ohne Sorgerechtsübertragung reichte bislang nicht aus.

Außerdem sehen die in Kraft getretenen Gesetzesänderungen vor, dass alle Drittstaatsangehörigen, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs haben, ohne Einschränkungen in Deutschland arbeiten dürfen (vgl. § 27 Abs. 5 AufenthG neu). Bisher war der Arbeitsmarktzugang zunächst abhängig vom Status der sog. Stammberechtigten (also der bereits in Deutschland lebenden Familienangehörigen). Wenn der oder die Stammberechtigte nur mit Zustimmung der BA (und nach

Vorrangprüfung) in Deutschland arbeiten durfte, galt dies grundsätzlich auch für die nachziehenden Familienangehörigen (vgl. § 29 Abs. 5 Nr. 1 AufenthG a. F.). Für Familienangehörige von Fachkräften mit Hochschulabschluss wurden zwar seit 2009 mehrere Ausnahmeregelungen eingeführt (vgl. BT-Drs. 17/13033: 30; § 29 Abs. 5 Nr. 2 AufenthG a. F.; § 3 BeschVerfV a. F.), generell bekamen sie aber bis zu der Gesetzesänderung im September 2013 erst dann einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang, wenn die Ehe- oder Lebenspartner zwei Jahre lang in Deutschland zusammengelebt hatten (vgl. § 29 Abs. 5 Nr. 3 AufenthG a. F.). Laut Gesetzesbegründung soll die Änderung allen nachziehenden Drittstaatsangehörigen unabhängig von der Art des Aufenthaltstitels der Stammberechtigten einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang gewähren und ihnen ermöglichen, durch eigene Erwerbstätigkeit zur Sicherung des Lebensunterhalts beizutragen (vgl. BT-Drs. 17/13022: 30).

Diese Neuregelung ist insofern bemerkens- und auch begrüßenswert, als sie ein kompliziertes System von Regeln und Ausnahmen ersetzt und die partiellen Erleichterungen für Fachkräfte mit Hochschulabschluss generalisiert, die in den vergangenen Jahren eingeführt wurden. Zum einen hat sie die aufenthaltsrechtlichen Regelungen für Familienangehörige erheblich vereinfacht. Zum anderen beseitigt sie Ungleichbehandlungen, die sich ausschließlich am Status der bereits im Inland lebenden Familienangehörigen (Stammberechtigten) orientieren und die Qualifikationen der nach- oder mitziehenden Familienangehörigen außer Acht lassen. Vor der Gesetzesänderung durften z. B. Ehepartner von subsidiär schutzberechtigten Flüchtlingen (vgl. § 25 Abs. 3 AufenthG) oder Studierenden in den ersten zwei Jahren ihres Aufenthalts nur nach Zustimmung der BA und Vorrangprüfung in Deutschland arbeiten, auch wenn sie sehr gut ausgebildet waren. Dagegen hatten Ehepartner von Inhabern einer Blue Card sofort einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang, auch wenn sie nie eine Ausbildung abgeschlossen hatten. Solche Ungleichbehandlungen sind seit September 2013 weggefallen.

Darüber hinaus kann die Gesetzesänderung es erleichtern, die Sicherung des Lebensunterhalts nachzuweisen, sofern nachzugswillige Ehe- oder Lebenspartner ein Arbeitsplatzangebot in Deutschland haben. Das setzt allerdings voraus, dass die Ausländerbehörden das (künftige) Einkommen, das nachziehende Familienangehörige in Deutschland erwarten können, bei der Genehmigung des Nachzugs auch berücksichtigen. Um dies zu gewährleisten, müssen ggf. die betreffenden Verwaltungsvorschriften auf Bundes- und Landesebene präzisiert werden. Für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck des Familiennachzugs zu Drittstaatsangehörigen muss in der Regel zwingend nachgewiesen werden, dass der Lebensunterhalt gesichert ist (vgl. § 2 Abs. 3 u. § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Um das dafür erforderliche Einkommen zu berechnen, werden gemäß den relevanten Verwaltungsvorschriften die Regelsätze

nach dem SGB II zugrunde gelegt und die Kosten für die tatsächliche Warmmiete (sowie ggf. eigene Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung) hinzugerechnet.¹²⁴ Der entsprechende Betrag muss durch das verfügbare Nettoeinkommen der Antragsteller bzw. ihrer Familienangehörigen gedeckt sein (vgl. Ziff. 2.3.4 VwV AufenthG).¹²⁵ Ob im Inland tatsächlich Sozialleistungen bezogen werden, ist dagegen unerheblich. Der Familiennachzug wird also in der Regel

auch dann verwehrt, wenn die Betroffenen trotz eines entsprechenden Anspruchs darauf verzichten, Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II zu beziehen. **Mit einem erleichterten Arbeitsmarktzugang für Familienangehörige könnte also eine zentrale Hürde für den Familiennachzug gesenkt werden. Damit würde auch im Bereich der Familienmigrationspolitik der Zuzug in wichtigen Punkten erleichtert und liberalisiert.**

124 Die Erwerbstätigenfreibeträge nach § 11b Abs. 1 Nr. 6 i. V. m. Abs. 3 SGB II dürfen dagegen nach einem Urteil des EuGH zur Auslegung der Familienzusammenführungsrichtlinie nicht mehr zuungunsten der Antragsteller berücksichtigt werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.11.2010, 1 C 20.09, unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 04.03.2010, C-578/08, *Chakroun*).

125 Neben dem Einkommen aus Erwerbstätigkeit werden auch beitragsabhängige öffentliche Leistungen (ALG I), Kinder- und Elterngeld oder öffentliche Leistungen zur Ausbildungsförderung als Einkommen berücksichtigt (vgl. § 2 Abs. 3 S. 2 AufenthG).

B Integration und Integrationspolitik

Kapitel **B.1**

Der weite Weg zu Integration als chancengleicher Teilhabe

Zu den zentralen Bereichen von Integration gehören die Bereiche Bildung (Kap. B.1.1) und Arbeit (Kap. B.1.2). Ihre Bedeutung für gesellschaftliche Teilhabe ist offensichtlich: Nur in diesen Bereichen können jene kulturellen und ökonomischen Ressourcen gesichert werden, die für eine von staatlichen Transfers unabhängige Lebensführung zentral sind. Eine weitere wichtige Basis für Teilhabechancen kann aber auch Engagement in Politik und Selbstorganisationen (Kap. B.1.3) sein; darauf weisen vor allem Studien aus der Sozialkapitalforschung hin. In den letzten Jahren zunehmend wichtiger erscheint der Bereich der Religion (Kap. B.1.4); ihre Wirkung auf Teilhabe ist jedoch ambivalent. Außer Frage steht, dass Religion dem Einzelnen eine wichtige Stütze sein und ihm Halt und Orientierung geben kann. Allerdings kann Religiosität auch Teilhabe hemmen, etwa wenn aufgrund öffentlich gelebter Religiosität diskriminiert wird oder wenn religiöse Vorschriften mit individueller Selbstidentifikation und Entfaltung und damit mit ‚Standarderwartungen‘ der modernen Gesellschaft kollidieren.

B.1.1 Bildung: (kaum) Fortschritte auf der ‚Baustelle Bildung‘

Auch mehr als ein Jahrzehnt nach dem sog. PISA-Schock im Jahr 2001 ist die Schule von der Verwirklichung von chancengleicher Bildung für jedes Kind noch ein gutes Stück entfernt. Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund sind an Hauptschulen weiterhin über- und an Gymnasien unterrepräsentiert. Zudem belegen die verschiedenen Schulleistungsuntersuchungen, die in den letzten Jahren durchgeführt wurden, dass die Leistungen von Schülern mit Migrationshintergrund weiterhin erheblich hinter denen ihrer Mitschüler ohne Migrationshintergrund zurückbleiben. Wie die im Folgenden präsentierten Daten verdeutlichen, heißt dies jedoch nicht, dass Schüler mit Migrationshintergrund grundsätzlich bildungsbenachteiligt sind. Je nach Bildungshintergrund und sozioökonomischer Lage der Eltern schneiden Schüler aus bestimmten Herkunftsgruppen (z. B. der iranischen, spanischen oder vietnamesischen Herkunftsgruppe) überdurchschnittlich gut ab, auch im Vergleich zu Schülern ohne Migrations-

hintergrund. Für einzelne Schülergruppen (z. B. Schüler mit einem türkischen Migrationshintergrund) ist dagegen nachgewiesen, dass es zusätzliche Faktoren gibt, die ihre Bildungsbeteiligung oder den Kompetenzerwerb in den Bereichen Lesen und Mathematik hemmen (Dollmann 2010). Die gute unter diesen schlechten Nachrichten ist, dass sich diese Leistungsunterschiede in den letzten Jahren etwas reduziert haben. Internationale Vergleichsuntersuchungen haben bei den Schülern in Deutschland einen Kompetenzzuwachs gemessen, und dieser wurde maßgeblich durch bessere Leistungen der Schüler mit Migrationshintergrund erreicht.

Frühkindliche Bildung: geringere Kita-Besuchsquoten bei Kindern mit Migrationshintergrund

Mittlerweile ist wissenschaftlich, politisch und gesellschaftlich anerkannt, dass eine qualitativ hochwertige frühkindliche Bildung für einen späteren Bildungserfolg wichtig ist. Bisher hatten institutionelle Angebote vor allem die Aufgabe der Betreuung; sie sollten die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern. Heute kommen ihnen zunehmend auch Bildungsaufgaben zu. Dazu gehört insbesondere der Spracherwerb von Kindern mit Migrationshintergrund, die vor allem im Alter von drei bis sechs Jahren vom Besuch einer Kindertagesbetreuung profitieren (Becker 2010). Bei den unter 3-jährigen sind die Ergebnisse weniger eindeutig. Erste Befunde aus dem In- und Ausland weisen aber darauf hin, dass sich eine mehrjährige frühkindliche Förderung auch bei ihnen positiv auswirkt (Vandell et al. 2010; Pianta et al. 2009). Beispielsweise haben Kinder mit türkischem Migrationshintergrund, die mehr als drei Jahre in einer Kindertagesbetreuung gefördert wurden, einen deutlich niedrigeren Sprachförderbedarf (19 %) als Kinder, die erst im letzten Jahr vor Schuleintritt eine Kita besuchen (61 %) (Biedinger/Becker 2010: 73).

In diesem Zusammenhang ist es positiv zu bewerten, dass die Kindertagesbetreuung in den letzten Jahren erheblich ausgebaut wurde (s. dazu auch Kap. B.2.3). Zentrales Anliegen dieses Ausbaus ist weiterhin die frühkindliche Bildung und die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Vor allem die Mütter profitieren davon, und zwar auch die mit Migrationshintergrund, deren Erwerbsbeteiligung

Tab. B.1 Betreuungsquote in Kindertageseinrichtungen 2009–2012

	unter 3-Jährige		3- bis 6-Jährige	
	ohne Migrationshintergrund	mit Migrationshintergrund	ohne Migrationshintergrund	mit Migrationshintergrund
2009	24,8 %	10,5 %	95,6 %	83,6 %
2010	27,7 %	12,2 %	94,9 %	85,7 %
2011	30,1 %	14,0 %	96,6 %	84,9 %
2012	32,7 %	15,8 %	96,3 %	87,0 %

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013b; eigene Berechnung

niedriger liegt als bei Frauen ohne Migrationshintergrund. Und Erwerbstätigkeit wiederum ist ein zentraler Motor für Integration und der beste Schutz gegen Armut und Armutsgefährdung.

Die Politik hat daher verschiedene Anstrengungen unternommen, um die Betreuungsquoten von Kindern mit und Kindern ohne Migrationshintergrund stärker anzugleichen, etwa mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz von 2005 oder der Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz im August 2013. Trotzdem sind die Unterschiede in den letzten Jahren stabil geblieben. Bei den 3- bis 6-jährigen Kindern, die bereits seit 1996 einen Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz haben, stellt sich dies wie folgt dar: Im Jahr 2012 wurden 96,3 Prozent dieser Kinder ohne Migrationshintergrund in einer Kindertageseinrichtung betreut, von den gleichaltrigen Kindern mit Migrationshintergrund waren es mit 87,0 Prozent gut 9 Prozentpunkte weniger, auch wenn die Zahl seit 2009 leicht gestiegen ist (Tab. B.1). Bei den unter 3-Jährigen haben sich die Betreuungsquoten zwischen 2009 und 2012 für Kinder ohne und mit Migrationshintergrund erhöht, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß: Bei Kindern ohne Migrationshintergrund stieg sie Anfang 2012 bundesweit deutlich an und erreichte in etwa den Wert von einem Drittel, der nach Feststellung der Politik den elterlichen Bedarf deckt.¹²⁶ Bei gleichaltrigen Kindern mit Migrationshintergrund betrug sie im Jahr 2012 trotz eines sichtbaren Anstiegs nur knapp 16 Prozent.¹²⁷

Dabei verdecken die auf das Bundesgebiet bezogenen Betreuungsquoten, dass es zwischen den einzelnen Bundesländern zum Teil erhebliche Unterschiede gibt (Abb. B.1): In den neuen Bundesländern (einschließlich

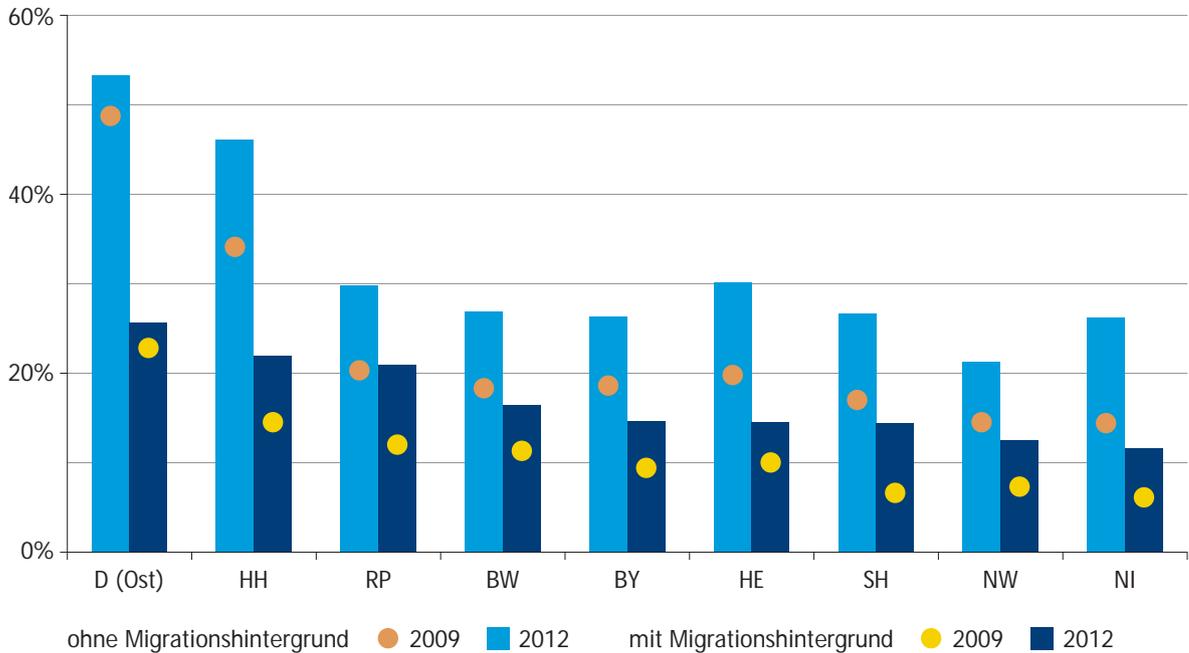
Berlin) sowie in Hamburg und Rheinland-Pfalz liegen die Betreuungsquoten für unter 3-jährige deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Auffällig sind vor allem die rheinland-pfälzischen Betreuungsquoten: Sie sind nicht nur für einen (ländlich geprägten) Flächenstaat überdurchschnittlich hoch; nach einem leichten Anstieg zwischen 2009 und 2012 unterscheidet sich die Betreuungsquote der unter 3-jährigen mit Migrationshintergrund auch nur noch geringfügig von der der Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund. Es ist zu vermuten, dass hierzu der bereits im Jahr 2010 eingeführte Rechtsanspruch für 2-jährige Kinder beigetragen hat. Die auffällig hohen und seit 2009 weiter gestiegenen Betreuungsquoten in den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin) sind vor allem darauf zurückzuführen, dass in der ehemaligen DDR die außerhäusliche Kinderbetreuung anderen Modellen folgte als in der BRD. Besonders niedrig sind die Betreuungsquoten in Nordrhein-Westfalen, wo mehr als ein Viertel aller im Bundesgebiet lebenden Menschen mit Migrationshintergrund wohnt (Statistisches Bundesamt 2013b): Nur jedes achte Kind mit Migrationshintergrund unter drei Jahren (12,5 %) besuchte im Jahr 2012 eine Kita; 2009 waren es mit 7,3 Prozent noch weniger.

Dass die Betreuungsquoten der unter 3-jährigen Kinder zwischen 2009 und 2012 bundesweit gestiegen sind, ist vor allem mit dem schnellen Anstieg der Betreuung von Kindern ohne Migrationshintergrund zu erklären. Die Quote gleichaltriger Kinder mit Migrationshintergrund ist im selben Zeitraum langsamer gestiegen und je nach Bundesland unterschiedlich intensiv. Um die geringeren Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund besser zu verstehen, muss die niedrigere Erwerbsbeteiligung von

126 Auf diesen Wert war die Betreuungsquote festgelegt worden, weil man politisch von einem Bedarf in dieser Höhe ausgegangen war. Zu der Frage, ob diese Quote gesellschafts- oder integrationspolitisch sinnvoll ist, liegen keine empirischen Ergebnisse vor.

127 Zum Teil haben Eltern mit Migrationshintergrund auch Vorbehalte gegen Einrichtungen frühkindlicher Betreuung, insbesondere gegen konfessionell gebundene Einrichtungen (Neumann 2005).

Abb. B.1 Betreuungsquote von unter 3-Jährigen in Kindertageseinrichtungen 2009 und 2012 in den Bundesländern



Anmerkung: D (Ost) beinhaltet die neuen Bundesländer einschließlich Berlin.
 Quelle: Statistisches Bundesamt 2013b; eigene Berechnung und Darstellung

Frauen mit Migrationshintergrund (Kap. B.1.2)¹²⁸ berücksichtigt werden, aber auch die sonstigen Lebensbedingungen von Kindern nichtdeutscher Herkunft: Sie wachsen häufiger in prekären sozioökonomischen Verhältnissen auf, und ihre Eltern haben öfter ein geringes Bildungsniveau; darüber hinaus wachsen sie häufiger in Haushalten mit Geschwisterkindern auf. Diese Aspekte entscheiden zu großen Teilen darüber, wer im Wettbewerb um die knappen Betreuungsplätze erfolgreich ist. Eltern mit höherer Bildung wissen in der Regel (formell wie informell) mehr über die Vergabeprozesse und sind besser in der Lage, sich und ihr Kind der gewünschten Einrichtung vorteilhaft zu präsentieren. Für selbst zugewanderte Eltern gilt zusätzlich, dass sie auch deswegen schwerer Zugang finden, weil sie unzureichend informiert sind, ihre Erwartungen bezüglich der angebotenen Förderung nicht erfüllt werden (können) oder sie eine andere Auffassung davon haben, wann der

richtige Zeitpunkt für einen Kita-Eintritt ist. Eltern der ersten Zuwanderergeneration entscheiden sich daher häufiger für eine familiäre Betreuung, auch aufgrund von traditionellen Familienleitbildern, die dem Mann die Rolle des Ernährers der Familie zuschreiben und der Frau die Rolle der Hausfrau und Mutter. Für Eltern der zweiten Zuwanderergeneration, die selbst in Deutschland geboren sind, gilt dies aber nicht mehr: Bei ihnen ist die Nachfrage nach Betreuungsplätzen ebenso hoch wie bei ähnlich gebildeten Müttern und Vätern ohne Migrationshintergrund (SVR-Forschungsbereich 2013b: 13–16).¹²⁹

Da vor allem Kinder mit Migrationshintergrund von Sprachförderung in der Kindertagesbetreuung profitieren können (Biedinger/Becker 2010), ist sowohl das unterschiedliche Betreuungsangebot kritisch zu sehen als auch die Tatsache, dass zur Diagnose des Sprachstands in den Bundesländern immer noch ganz unterschiedliche

128 Im Jahr 2012 war die Erwerbsbeteiligung insbesondere von selbst nach Deutschland zugewanderten Frauen mit 66,1 Prozent deutlich niedriger als die von Frauen ohne Migrationshintergrund (78,6 %) (Statistisches Bundesamt 2013n).

129 Diese Angaben basieren auf der Studie „Hürdenlauf zur Kita“, die vom SVR-Forschungsbereich im Rahmen der Vodafone StiftungsFellowship angefertigt wurde.

Info-Box 6 Länderunterschiede in der Feststellung des frühkindlichen Sprachstands

Neben der Zahl der Betreuungsplätze entscheidet vor allem das pädagogische Angebot einer Kindertageseinrichtung darüber, ob und in welchem Maße sprachliche Kompetenzrückstände im Deutschen, die viele Kinder mit Migrationshintergrund aufweisen, noch vor Schuleintritt verringert werden können. Derzeit setzen die 16 Länder nicht weniger als 17 unterschiedliche Verfahren ein, die den Sprachförderbedarf von 4- bis 5-jährigen Kindern feststellen sollen, um darauf gezielt eingehen zu können. Dieses uneinheitliche Vorgehen führt zu unterschiedlichen Diagnosen und zum Teil unpassenden Sprachfördermaßnahmen. Ob ein Kind frühzeitig angemessen gefördert wird, hängt also zum großen Teil vom Bundesland und dem dort eingesetzten Sprachstandsverfahren ab. Zudem sind die wenigsten Verfahren bisher auf ihre Messgenauigkeit getestet worden.

Für zukünftige länderübergreifende Standards und damit eine Einheitlichkeit bei der Feststellung eines sprachlichen Förderbedarfs von Kindern hat eine Expertenkommission des Mercator-Instituts für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache zehn Qualitätsmerkmale für Sprachstandsverfahren in der frühkindlichen Bildung vorgeschlagen (Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache 2013). Auf dieser Grundlage kann nun überprüft werden, in welchen Punkten die derzeitigen Verfahren nachgebessert werden müssen, um den Sprachförderbedarf eines Kindes erheben zu können.

Verfahren eingesetzt werden. Denn bei vielen dieser Verfahren ist bislang unklar, ob sie den Sprachförderbedarf von Kindern adäquat feststellen (Info-Box 6).

Zuwanderer: an Hauptschulen überrepräsentiert

Stabile Unterschiede zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund zeigen sich auch in der Verteilung auf die verschiedenen Schulformen. Jugendliche mit Migrationshintergrund besuchen weiterhin deutlich häufiger eine Hauptschule als gleichaltrige Schüler ohne Migrationshintergrund. Zwar hat sich der Anteil der Hauptschüler bei den Jugendlichen mit Migrationshintergrund in den letzten Jahren verringert (Abb. B.2): Während er 2008 noch bei 26,9 Prozent lag, schrumpfte der Wert in den Folgejahren auf 14,5 Prozent.¹³⁰ Trotzdem sind Schüler nichtdeutscher Herkunft an Hauptschulen weiterhin überrepräsentiert. Zum Vergleich: Von den gleichaltrigen Schülern ohne Migrationshintergrund besuchten im Jahr 2008 13,8 Prozent eine Hauptschule, drei Jahre später waren es nur noch 7,1 Prozent. Damit ist der Anteil von Schülern mit Migrationshintergrund an Hauptschulen immer noch doppelt so hoch wie der von Schülern ohne Migrationshintergrund.

Noch gravierender sind diese Unterschiede bei einzelnen Herkunftsländern bzw. -regionen. So besucht von den Schülern mit einem türkischen oder einem ex-jugoslawischen Migrationshintergrund teilweise mehr als ein Drittel eine Hauptschule; ähnlich hoch sind die Werte bei den Schülern mit einem italienischen Migrationshintergrund.

Von den Schülern mit polnischem Migrationshintergrund sind es hingegen nur 11,0 Prozent (Statistisches Bundesamt 2013n).

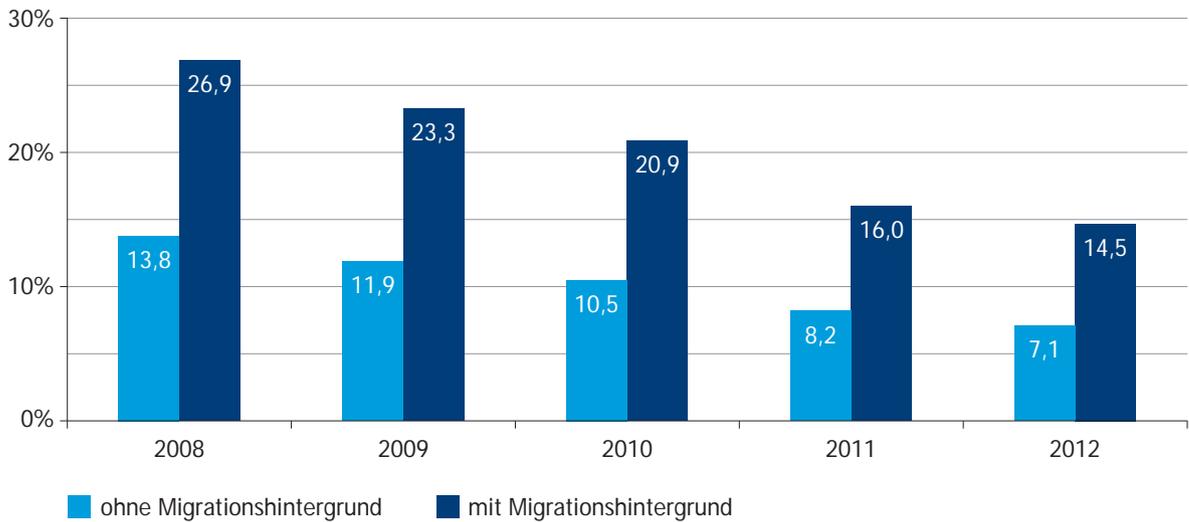
Hauptschulen werden von den Eltern zunehmend abgelehnt; das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Hauptschüler vielerorts immer geringere Chancen auf einen Ausbildungsplatz haben. Zusätzlich haben die neuen integrierten Schulformen aus Hauptschule und Realschule oder Gesamtschule, die in vielen Bundesländern eingeführt wurden, die Besuchsquoten der Hauptschulen verringert. Gleichzeitig haben sie den ohnehin schon großen Drang aufs Gymnasium noch weiter verstärkt. Mittlerweile besuchen 47,9 Prozent (2008: 45,8 %) aller Jugendlichen ohne Migrationshintergrund ein Gymnasium, und auch Jugendliche mit Migrationshintergrund sind mit 39,1 Prozent mittlerweile deutlich häufiger an Gymnasien vertreten als noch 2008 (32,3 %) (Tab. B.2).

Die ‚Abschluss-Lücke‘ bleibt bestehen

Die Abkehr von der Hauptschule, die in den Schulbesuchszahlen sichtbar wird, spiegelt sich in den erreichten Schulabschlüssen bislang kaum wider: Der Anteil der Schüler mit Migrationshintergrund, die die Schule mit einem Hauptschulabschluss verlassen, sank zwischen 2004 und 2011 von 37,7 auf 27,2 Prozent. Bei den Schülern ohne Migrationshintergrund fiel er im selben Zeitraum von 22,6 auf 15,8 Prozent (Statistisches Bundesamt 2013n). Die Unterschiede zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund sind also weiterhin stabil.

¹³⁰ Diese Entwicklung spiegelt sich auch darin wider, dass die Zahl der Hauptschulen in vielen Bundesländern abnimmt (Kap. B.2.3).

Abb. B.2 Anteil der Jugendlichen, die eine Hauptschule besuchen, 2008–2012



Quelle: Statistisches Bundesamt 2013n; eigene Berechnung und Darstellung

Bei den Abiturienten (Abb. B.3) hat sich die ‚Abschluss-Lücke‘ zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund derweil sogar vergrößert: Der Anteil der Abiturienten mit Migrationshintergrund ist zwischen 2004 und 2011 um 7,3 Prozentpunkte auf 27,2 Prozent gewachsen. Bei den Abiturienten ohne Migrationshintergrund stieg er im selben Zeitraum mit 12,8 Prozentpunkten deutlich stärker; 40,4 Prozent aller Schulabgänger ohne Migrationshintergrund erwarben im Jahr 2011 die Hochschulreife. Die sehr deutlichen Unterschiede zwischen diesen Absolven-

tenquoten und den Besuchsquoten (BIBB 2013: 81) sind zum einen damit zu erklären, dass stets nur ein kleiner Teil aller Schüler einer Schulform Absolventen sind. Zum anderen bestätigen sie den sich abzeichnenden Trend, dass sich besuchte Schulform und erreichter Schulabschluss zunehmend entkoppeln.

Der Anteil der Jugendlichen, die die Schule ohne Abschluss verlassen, ist in den vergangenen Jahren stetig gesunken; dies gilt sowohl für deutsche als auch für ausländische Jugendliche.¹³¹ Bei den deutschen Jugendlichen

INTEGRATION UND INTEGRATIONSPOLITIK

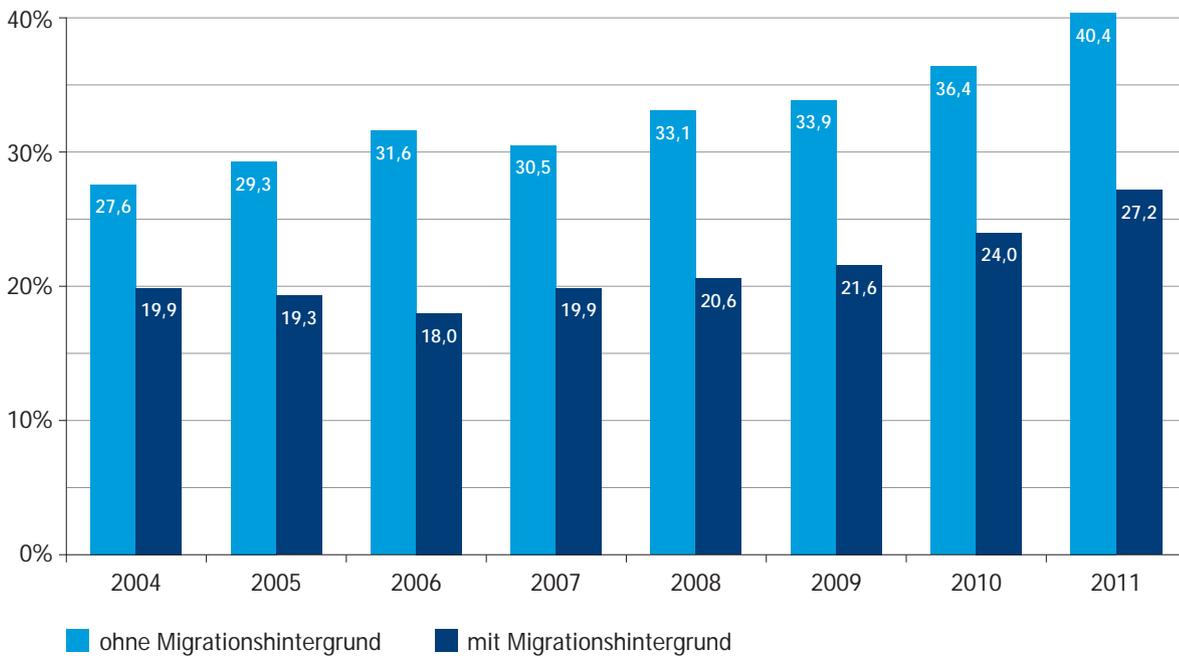
Tab. B.2 Schüler an Schulformen der Sekundarstufe I 2008–2012

Migrat.hint.	Hauptschule		Realschule		Gymnasium		integrierte Schulformen	
	ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit
2008	13,8 %	26,9 %	27,3 %	25,6 %	45,8 %	32,3 %	13,1 %	15,2 %
2009	11,9 %	23,3 %	27,1 %	25,8 %	46,9 %	35,4 %	14,1 %	15,6 %
2010	10,5 %	20,9 %	27,0 %	26,7 %	47,7 %	36,0 %	14,8 %	16,4 %
2011	8,2 %	16,0 %	23,6 %	25,0 %	47,9 %	37,9 %	20,3 %	21,1 %
2012	7,1 %	14,5 %	24,5 %	25,0 %	47,9 %	39,1 %	20,6 %	21,5 %

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013n; eigene Berechnung

131 Da in der amtlichen Schulstatistik nur deutsche und ausländische Schüler unterschieden werden, können zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund keine Angaben gemacht werden (Engels et al. 2012: 36).

Abb. B.3 Anteil der Abiturienten 2004–2011



Anmerkung: Die Daten umfassen ausschließlich Jugendliche im Alter von 15 bis 20 Jahren, die im jeweiligen Berichtsjahr Angaben zu einem in den vorangegangenen 12 Monaten erreichten Schulabschluss gemacht haben.
 Quelle: Statistisches Bundesamt 2013n; eigene Berechnung und Darstellung

ging er zwischen 2004 und 2010 um 38 Prozent zurück, bei den Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit um 39 Prozent. Dennoch war im Schuljahr 2009/10 der Anteil derer, die die Schule ohne Schulabschluss verlassen haben, bei den ausländischen Jugendlichen mehr als doppelt so hoch (12,8 %) wie bei den deutschen Jugendlichen (5,4 %) (Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2012: 176; Engels et al. 2012). Beides sind jedenfalls Werte, die Anlass zur Sorge geben. Denn wer die Schule ohne Abschluss verlässt, hat in der Folge große Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz oder eine Ausbildungsstelle zu finden.

Schulische Kompetenzen: großer Rückstand trotz Verbesserung

Die Entwicklung der Besuchsquoten für die einzelnen Schulformen ist ein wichtiger Indikator für die Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems, ihre Aussagekraft ist jedoch begrenzt. So sagen etwa hohe Anteile von Schülern eines Jahrgangs auf einem Gymnasium noch nichts darüber aus, welche Kompetenzen ihnen in den Schulen vermittelt werden. Auslöser des sog. PISA-Schocks war auch, dass in

den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften signifikante Leistungsunterschiede zwischen Schülern mit und ohne Migrationshintergrund bestehen. Diese Unterschiede sind auch mehr als ein Jahrzehnt nach der ersten PISA-Studie nachweisbar, haben sich aber in den letzten Jahren verringert.

Gut sichtbar ist dieser Aufholprozess in der Lesekompetenz von Grundschulern, die seit 2001 im Rahmen der Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU) vergleichend gemessen wird (Info-Box 7). Deutschland konnte seine international gute Position zwischen 2001 und 2011 insgesamt behaupten: Auch 2011 lag der deutsche Mittelwert bei den Leseergebnissen der 56 teilnehmenden Staaten und Regionen im oberen Drittel. Dieser Erfolg geht in erheblichem Maße auf den Leistungszuwachs von Kindern nichtdeutscher Herkunft zurück. Während die Lesekompetenz bei Grundschulern ohne Migrationshintergrund zwischen 2001 und 2011 weitgehend konstant blieb, stieg sie bei Kindern mit zwei im Ausland geborenen Eltern deutlich an (Tab. B.3): Bei dieser Gruppe war im Jahr 2011 der Leistungsrückstand mit 42 Lesepunkten signifikant geringer als bei der ersten Untersuchung im Jahr 2001 (-55 Punkte); im Mittel waren sie imstande,

Info-Box 7 Bildungserfolge vergleichend messen

Eine zunehmend wichtige Aufgabe der Bildungspolitik ist, länderübergreifende Bildungsstandards zu definieren, die in den Schulen als Lernergebnis angestrebt werden (van Ackeren/Klemm 2011: 117–121). Inwieweit diese Bildungsstandards erreicht werden, wird zum einen mithilfe des Ländervergleichs überprüft, den das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) in regelmäßigen Abständen durchführt, zum anderen mit internationalen Schulleistungsuntersuchungen wie der Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU), der Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), dem Programme for International Student Assessment (PISA) und den in den Jahrgangsstufen 3 und 8 jährlich stattfindenden Vergleichsarbeiten (VERA). Dabei werden die Schülerergebnisse für jede Untersuchung und jeden Kompetenzbereich (Lesen, Mathematik, Naturwissenschaften) auf einer Punkteskala abgetragen, die sich an einem Mittelwert von 500 Punkten orientiert. Über sog. Kompetenzstufenmodelle lassen sich von den Punkten Rückschlüsse auf die Fähigkeiten der Schüler ziehen.

Das IGLU-Modell z. B. ist in fünf Stufen aufgeteilt: Grundschüler, die beim Lesen Kompetenzstufe I erreichen, können nur vereinzelt Informationen aus Texten entnehmen. Auf Stufe II können sie zwar konkrete einzelne Informationen erkennen und wiedergeben, sind dafür aber auf explizite Hinweise im Text wie z. B. Zwischenüberschriften angewiesen. Grundschüler mit den Kompetenzstufen III, IV und V können in unterschiedlichem Umfang Handlungen und Charaktere in Texten interpretieren, bewerten und zusammenfassend wiedergeben. Die Schwellenwerte (*Benchmarks*) für die Kompetenzstufen liegen für die Bereiche Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften bei 400 Punkten (Kompetenzstufe II), 475 Punkten (Kompetenzstufe III), 550 Punkten (Kompetenzstufe IV) und 625 Punkten (Kompetenzstufe V). Der deutsche Mittelwert liegt am oberen Ende der Kompetenzstufe III (Bremerich-Vos/Tarelli/Valtin 2012: 75–78). IGLU, TIMSS, PISA, IQB und VERA sind methodisch sehr ähnlich aufgebaut, dennoch sind die Ergebnisse gar nicht oder nur eingeschränkt vergleichbar.

eigenständig Informationen in Texten zu finden und daraus einfache Schlüsse zu ziehen.¹³²

Trotz dieses Aufholprozesses liegt die Lesekompetenz von Grundschulern mit zwei im Ausland geborenen Eltern aber weiterhin um ein Lernjahr hinter der von Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund.¹³³ Diese können im Mittel mit 555 Lesepunkten (2011) zusätzlich komplexe Textinformationen interpretieren sowie Motive, Handlungen und Emotionen eigenständig deuten. Ein ähnlich hohes Niveau erreichen Schüler mit nur einem im Ausland geborenen Elternteil. Deren durchschnittliche Lesekompetenz unterscheidet sich nur geringfügig von der gleichaltriger Kinder ohne Migrationshintergrund.

Der für die Lesekompetenz aufgezeigte doppelte Befund, dass Grundschüler mit Migrationshintergrund einerseits weiterhin einen Leistungsrückstand aufweisen und andererseits sichtbar aufholen, zeigt sich auch bei den mathematischen Kompetenzen, die in TIMSS 2007 und 2011 ermittelt wurden. Während bei Grundschulern ohne Migrationshintergrund die durchschnittliche Leistung mit 541 Punkten gegenüber der ersten Untersuchung von 2007 nahezu unverändert blieb, sank bei Grundschulern

mit einem im Ausland geborenen Elternteil der Leistungsrückstand zwischen 2007 und 2011 signifikant von 33 auf 19 Punkte. Bei Schülern, deren Eltern beide im Ausland geboren sind, sank er zwar ebenfalls (von 45 auf 40 Punkte), liegt aber weiterhin bei über einem Lernjahr (Selter et al. 2012: 72).

Den größten Leistungszuwachs verzeichneten Schüler mit Migrationshintergrund in den Naturwissenschaften: Hier konnten sie ihre Kompetenzen zwischen 2007 und 2011 deutlich steigern, während die Schüler ohne Migrationshintergrund das 2007 erzielte Leistungsniveau halten, aber nicht ausbauen konnten. Gleichzeitig liegen gerade in den Naturwissenschaften die Leistungen von Kindern mit Migrationshintergrund immer noch sehr weit hinter denen der Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund zurück.

Grundschüler mit Migrationshintergrund zeigen öfter schwache Leistungen

Besonders alarmierend ist, dass es unter den Kindern mit Migrationshintergrund weiterhin einen hohen Anteil von sog. Risikoschülern gibt. Als solche werden Viertklässler

¹³² Die statistisch signifikante Leistungssteigerung, die bereits im Jahr 2006 durch IGLU gemessen worden war, wurde somit 2011 bestätigt.

¹³³ Ein Rückstand von 42 Lesepunkten entspricht in etwa dem, was Schüler durchschnittlich innerhalb eines Jahres dazulernen (Schwippert/Wendt/Tarelli 2012: 199).

Tab. B.3 Kompetenzniveau von Viertklässlern in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften 2001–2011

gemessene Kompetenz	ohne Migrationshintergrund	Leistungsrückstand in Punkten	
		mit Migrationshintergrund (ein Elternteil)	mit Migrationshintergrund (beide Elternteile)
Lesen			
2001	553	-26	-55
2006	560	-15	-45
2011	555	-18	-42
Mathematik			
2007	540	-33	-45
2011	541	-19	-40
Naturwissenschaften			
2007	548	-45	-71
2011	546	-28	-58

Anmerkung: Die Daten entstammen den Schulleistungsuntersuchungen IGLU und TIMSS. Ein Migrationshintergrund liegt vor, wenn mindestens ein Elternteil im Ausland geboren ist.

Quelle: Schwippert/Wendt/Tarelli 2012: 199; Tarelli/Schwippert/Stubbe 2012: 259f.

definiert, die in den internationalen Schulleistungsuntersuchungen IGLU und TIMSS nicht das Kompetenzniveau erreichen, das nötig ist, um in den weiterführenden Schulen problemlos dem Unterricht folgen zu können (Kompetenzstufe III) (Tab. B.4). Im Bereich der Lesekompetenz gelten mehr als 25 Prozent aller Grundschüler mit Migrationshintergrund als ‚Risikoschüler‘, die gelesenen Texten nur vereinzelt Informationen entnehmen können und ohne explizite Hinweise wie Zwischenüberschriften nicht in der Lage sind, Handlung und Charaktere zu interpretieren und zu bewerten. Noch gravierender ist die Lage in Mathematik und den Naturwissenschaften: Hier müssen mehr als drei (Mathematik) bzw. sogar vier von zehn Kindern (Naturwissenschaften) als ‚Risikoschüler‘ gelten. Das bedeutet konkret, dass diese Kinder am Ende der Jahrgangsstufe 4 nur einfache Additions- und Subtraktionsaufgaben lösen können, eine eingeschränkte räumliche Vorstellungskraft haben und kaum Grundwissen über die menschliche Gesundheit, die Tierwelt und die materiellen Eigenschaften von Wasser, Holz und Glas besitzen.

In allen drei Kompetenzbereichen liegt der Anteil leistungsschwacher Schüler bei den Kindern mit Migra-

tionshintergrund deutlich über dem von Kindern ohne Migrationshintergrund. Allerdings haben sich die Anteile dieser ‚Risikoschüler‘ bei den Kindern mit nichtdeutscher Herkunft in den letzten Jahren kompetenzübergreifend zum Teil deutlich reduziert, ebenso wie der Abstand zwischen Schülern mit und ohne Migrationshintergrund.¹³⁴

Insgesamt zeigen die internationalen Schulleistungsuntersuchungen IGLU und TIMSS zwei Resultate: Zum einen hat sich der Lernerfolg von Grundschulern mit Migrationshintergrund sichtbar verbessert; zum anderen zeigen Grundschüler mit einem und vor allem mit zwei im Ausland geborenen Elternteilen in den zentralen Kompetenzbereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften weiterhin einen enormen Leistungsrückstand, der zwischen einem halben und eineinhalb Jahren liegt.

Der Blick in die Länder: größte Rückstände in den Stadtstaaten

Bildungspolitik ist Ländersache. In keinem anderen Politikfeld ist der Einfluss der Bundespolitik so gering und der der Länder so entscheidend wie bei der Bildung. Ent-

¹³⁴ Ein umgekehrtes Bild zeigt sich bei Spitzenleistungen: Von den Grundschulern mit Migrationshintergrund erreichten 2011 nur 4,0 Prozent die höchste Stufe der IGLU-Lesekompetenz – im Jahr 2001 waren es sogar nur 2,5 Prozent. Noch weniger waren es in Mathematik und den Naturwissenschaften: Hier erreichten gerade einmal 1,4 bzw. 1,3 Prozent aller Schüler mit Migrationshintergrund die Spitzengruppe. Von den Grundschulern ohne Migrationshintergrund war es etwa jeder zehnte (Schwippert/Wendt/Tarelli 2012: 200; Tarelli/Schwippert/Stubbe 2012: 260f.).

Tab. B.4 Anteil leistungsschwacher Viertklässler in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften 2001–2011

gemessene Kompetenz	ohne Migrationshintergrund	mit Migrationshintergrund
Lesen		
2001	10,2 %	35,8 %
2006	6,7 %	25,7 %
2011	9,7 %	26,7 %
Mathematik		
2007	14,8 %	37,5 %
2011	12,7 %	32,7 %
Naturwissenschaften		
2007	14,4 %	48,0 %
2011	13,4 %	41,5 %

Anmerkung: Leistungsschwache Viertklässler sind Schüler, die in den internationalen Schulleistungsuntersuchungen IGLU und TIMSS nicht die Kompetenzstufe III erreichen. Ein Migrationshintergrund liegt vor, wenn mindestens ein Elternteil im Ausland geboren ist.

Quelle: Schwippert/Wendt/Tarelli 2012: 200; Tarelli/Schwippert/Stubbe 2012: 260f.

sprechend aufschlussreich ist ein detaillierter Blick auf die Bildungs(miss)erfolge von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund in den einzelnen Bundesländern. Eine verlässliche Datenbasis für den Kompetenzerwerb von Grundschulern bietet der Ländervergleich, den das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) 2011 durchgeführt hat. Er zeigt, dass die Kompetenzunterschiede zwischen Grundschulern mit und ohne Migrationshintergrund in keinem Bundesland vollständig verschwinden.¹³⁵ Allerdings ist die Leistungsschere in einigen Ländern weiter geschlossen als in anderen: Besonders in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist bei Grundschulern mit zwei im Ausland geborenen Eltern der Leistungsrückstand wesentlich geringer (ein Jahr im Bereich Lesen bzw. zwei Drittel eines Jahres für Mathematik) als im Bundesdurchschnitt. Ähnliches gilt in etwas geringerem Ausmaß für Bayern und das Saarland. Besonders hoch sind die Leistungsunterschiede dagegen in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg: Hier liegen Kinder, deren Eltern beide im Ausland geboren sind, im Lesen und Zuhören um ein bis eineinhalb Jahre zurück, in der mathematischen Kompetenz um etwa ein Jahr. Diese besorgniserregende Diagnose für die Stadtstaaten lässt sich mit der unterschiedlichen Bevölkerungszusammensetzung in Flächenländern

und Stadtstaaten allein nicht hinreichend begründen. In anderen Großstädten mit mehr als 300.000 Einwohnern, die im IQB-Ländervergleich ebenfalls berücksichtigt wurden, liegen die Leistungsunterschiede unter dem Bundesdurchschnitt.¹³⁶ Dies könnte allerdings mit dem etwas höheren Bildungsniveau der selbst zugewanderten Eltern zusammenhängen.¹³⁷

Weiterführende Schulen: die Schere öffnet sich

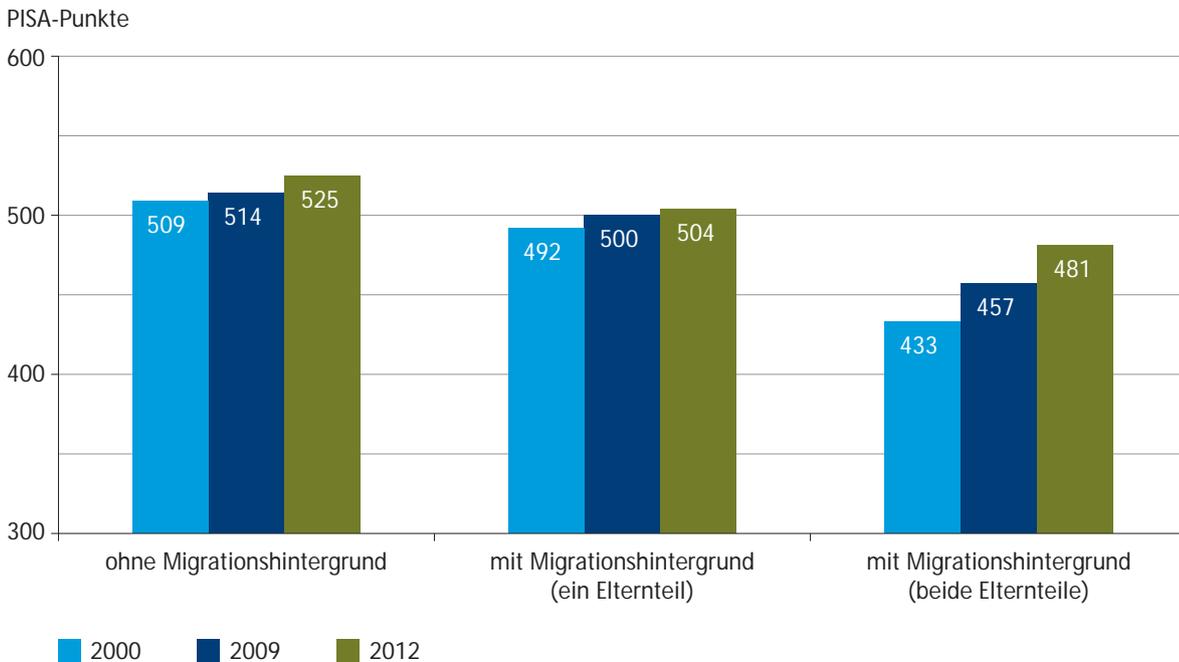
Der Leistungsrückstand, der für Grundschulern mit Migrationshintergrund länderübergreifend feststellbar ist, setzt sich an den mehrgliedrigen weiterführenden Schulen nicht nur fort, sondern verstärkt sich sogar noch (Pöhlmann/Haag/Stanat 2013: 305–311). 15-jährige Schüler mit zwei im Ausland geborenen Eltern, die eine weiterführende Schule besuchten, zeigten in der ersten PISA-Studie gegenüber gleichaltrigen Schülern ohne Migrationshintergrund ein Lesedefizit von 76 Punkten und somit knapp zwei Lernjahren (Abb. B.4). Damit gehörte Deutschland zu den OECD-Ländern mit den größten ‚Punktedifferenzen‘. In den letzten Jahren hat sich der Rückstand dieser Schülergruppe auf etwa ein Lernjahr (44 PISA-Lesepunkte) halbiert. Bei Schülern mit nur einem im Ausland geborenen Elternteil

135 Die neuen Bundesländer sind in der Analyse nicht enthalten, da bei den Grundschulern mit Migrationshintergrund die Fallzahlen zu gering waren.

136 Es ist unklar, wie Schüler aus einzelnen Großstädten (jenseits der Stadtstaaten) im Ländervergleich abgeschnitten haben. Die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind in die Großstadtergebnisse nicht eingerechnet.

137 In Großstädten lebende Eltern mit eigener Migrationserfahrung haben im Vergleich der westdeutschen Bundesländer (mit Berlin) mit 14,0 (Aus-) Bildungsjahren am längsten an schulischer Bildung und berufsqualifizierender Ausbildung teilgenommen, gefolgt von Bayern (13,5), Berlin und Hamburg (beide 13,4) (Stanat et al. 2012: 222f.).

Abb. B.4 Lesekompetenz von 15-Jährigen 2000–2012



Anmerkung: Die Daten entstammen der internationalen Schulleistungsuntersuchung PISA. Bei den Jugendlichen mit Migrationshintergrund handelt es sich um in Deutschland geborene Jugendliche (2. Generation) mit einem bzw. zwei im Ausland geborenen Elternteilen.
 Quelle: Stanat/Rauch/Segeitz 2010: 212; Prenzel et al. 2013: 355; eigene Darstellung

ist die Lesekompetenz mittlerweile nur noch unwesentlich niedriger als bei ihren Schulkameraden ohne Migrationshintergrund.

Trotz dieser Verbesserung bleibt es dabei: Viele Schüler mit zwei im Ausland geborenen Elternteilen sind gerade einmal in der Lage, selbständig Informationen in Texten zu finden, sie aufeinander zu beziehen und die Absicht des Autors zu erschließen, sie können aber keine versteckten (d. h. nicht explizit genannten) Informationen und Handlungsmuster im Text erkennen, diese zu ihrem eigenen Wissen in Beziehung setzen oder den Aufbau von Texten interpretieren. Mit diesen Defiziten sind die betreffenden Schüler nicht nur in allen anderen Schulfächern ebenfalls benachteiligt, sondern auch beim Übergang in das Berufsleben. Nichtsdestotrotz bieten weiterführende Schulen in Deutschland vergleichsweise selten zusätzliche Unterstützung beim Spracherwerb an. Im Jahr 2009 organisierte nicht einmal jede dritte Sekundarschule (29,5 %) zusätzliche Förderstunden – der zweitniedrigste Wert unter den Mitgliedstaaten der OECD, wo im Durchschnitt 57,4 Prozent aller weiterführenden Schulen entsprechende Förderangebote bereitstellen (Klieme et al. 2010: 127).

Um den Erwerb bildungssprachlicher Kompetenzen der Schüler angemessen zu unterstützen, sollte in der Lehrer-

bildung die Forderung der Kultusministerkonferenz (KMK 2007: 3) stärker berücksichtigt werden, dass jeder Unterricht auch Sprachunterricht sein muss – und dies schließt Fachunterricht ausdrücklich ein. In dieser Hinsicht sollten insbesondere die bereits tätigen Lehrkräfte motiviert und fortgebildet werden.

Übergang von der Schule in die Ausbildung: Angleichung erkennbar

Nach der Schule stehen den Schulabgängern je nach ihrem Abschluss verschiedene Ausbildungswege offen. Etwa die Hälfte der Jugendlichen entscheidet sich für eine betriebliche duale Ausbildung oder ein Hochschulstudium. Auch die schulische Berufsausbildung ist bei jungen Menschen sehr beliebt, insbesondere in medizinischen, pflegerischen und erzieherischen Berufen. Auf der anderen Seite findet ein Teil der Schulabgänger kurzfristig keine Ausbildungsstelle und nimmt dann häufig an Maßnahmen des sog. Übergangssystems teil (SVR 2010: 158; BIBB 2009: 76; 2013: 81).

Trotz einzelner Unterschiede gleicht sich die Ausbildungsbeteiligung von Schulabgängern mit und ohne Migrationshintergrund in den letzten Jahren schrittweise

an: Der Anteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die nach der Schule eine duale Ausbildung aufnehmen, hat sich zwischen 2008 und 2012 von 22 auf 26 Prozent erhöht; bei Schulabgängern ohne Migrationshintergrund liegt er bei 32 Prozent. Gleichzeitig sind Jugendliche mit Migrationshintergrund in der schulischen Berufsausbildung (z. B. Krankenpfleger) und der Beamtenausbildung mit einem Anteil von 15 Prozent stärker vertreten als Jugendliche ohne Migrationshintergrund (10 %).

Deutliche Veränderungen sind auch bei der Aufnahme eines Hochschulstudiums zu beobachten. Der Anteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die nach der Schule ein Studium beginnen, ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen (von 10 auf 18 %) – und vor allem stärker als bei Jugendlichen ohne Migrationshintergrund (BIBB 2009: 76; 2013: 81).¹³⁸ So sind die Anteile derjenigen, die ein Hochschulstudium beginnen, mittlerweile bei Schulabgängern mit und ohne Migrationshintergrund identisch. Diese Angleichung in der Kohorte der letzten Schulabgänger ist bemerkenswert und im Sinne der Bildungsgerechtigkeit auch erfreulich. In den Hochschulbesuchsquoten, die immer mehrere Abschlussjahrgänge umfassen, spiegelt sie sich allerdings bislang noch nicht wider (Statistisches Bundesamt 2013n).

Nicht zuletzt bedingt durch die Entspannung auf weiten Teilen des Arbeitsmarktes gleichen sich auch die (zuletzt insgesamt sinkenden) Anteile der Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund an, die ohne Beschäftigung sind oder sich im Übergangssystem befinden (berufliche Vollzeitschule). Gleichzeitig belegen neue Studien, dass Schulabgänger mit Migrationshintergrund beim Zugang zum Ausbildungsmarkt von Diskriminierung bedroht sind: Es wurde nachgewiesen, dass sie nicht die gleichen Chancen auf einen Ausbildungsplatz haben wie gleich qualifizierte Jugendliche ohne Migrationshintergrund (SVR-Forschungsbereich 2014) (Kap. B.1.2).

Hochschulstudium: hohe Studierneigung bei Zuwanderern

Wie schon in der Kindertagesbetreuung und beim Schulbesuch zeigt sich auch bei Hochschulen, dass Unterschiede zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund über die Jahre fortbestehen, und dies, obwohl die Bildungsorientierung bei gleicher sozialer Schicht bei Menschen mit Migrationshintergrund insgesamt höher ist. Ob junge Menschen mit Migrationshintergrund ein Studium aufnehmen, entscheidet sich häufig schon in

der Schule, wo die stetigen Selektionsprozesse Schüler mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich häufig an den Übergängen zur nächsthöheren Schulform ausfiltern (Karakaşoğlu/Wojciechowicz 2012: 276). Dennoch hatten im Jahr 2012 23 Prozent der Studierenden an deutschen Hochschulen einen Migrationshintergrund (Middendorff et al. 2013: 520).¹³⁹ Die ungleiche soziale Zusammensetzung dieser Gruppe unterstreicht die überdurchschnittlich hohe Studierneigung von jungen Menschen mit Migrationshintergrund (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 289; Middendorff et al. 2013: 520): Studierende mit Migrationshintergrund (21 %) stammen im Schnitt mehr als viermal so häufig aus Elternhäusern mit niedrigem Bildungsniveau¹⁴⁰ wie Studierende ohne Migrationshintergrund (5 %). Von den ausländischen Studierenden, die ihre Schulbildung in Deutschland erfahren haben (sog. Bildungsinländer), stammt sogar knapp die Hälfte aus Familien mit niedrigem Bildungsniveau.

Vor allem durch diese sozialen Unterschiede studieren junge Erwachsene mit und ohne Migrationshintergrund auch unter ungleichen Bedingungen: Studierende ohne Migrationshintergrund können ihre monatlichen Ausgaben von durchschnittlich 860 Euro zur Hälfte mithilfe ihrer Eltern finanzieren, die andere Hälfte setzt sich je nach Bedürftigkeit größtenteils aus Nebenverdiensten und Bafög-Förderung zusammen. Studierende mit Migrationshintergrund sind dagegen stärker auf Bafög und Nebenjobs angewiesen, denn sie können im Schnitt nur 40 Prozent ihrer monatlichen Ausgaben über die Familie decken. Bildungsinländer können im Schnitt sogar weniger als ein Drittel ihrer monatlichen Ausgaben durch familiäre Unterstützungsleistungen bestreiten. Trotz dieser Umstände liegt der Anteil der Studierenden mit Migrationshintergrund über mehrere Hochschulsemerster hinweg konstant zwischen 22 und 24 Prozent; allerdings legen sie häufiger sog. Urlaubssemester ein und benötigen insgesamt länger, um ihr Studium abzuschließen (Middendorff et al. 2013).

Erklärungsversuche: individuelle Ausgangslage und schulischer Kontext

Dass trotz aller Verbesserungen weiterhin viele Schüler aus Zuwandererfamilien einen erheblichen Bildungsrückstand aufweisen, lässt sich zum Teil auf die (mangelnde) elterliche oder allgemein familiäre Unterstützungsfähigkeit zurückführen, denn das deutsche Bildungssystem ist relativ stark auf elterliche Mitwirkung ausgerichtet. Zwar zeigen viele Eltern mit Migrationshintergrund eine hohe

138 Diese Entwicklung ist wenig überraschend, da bei hochschulzugangsberechtigten jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund die Studierneigung überdurchschnittlich hoch ist (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 289).

139 Nicht berücksichtigt ist dabei die beachtliche Zahl von Ausländern, die zum Studieren nach Deutschland gekommen sind (sog. Bildungsausländer) und im Studienjahr 2012 8,1 Prozent (192.853) aller Studierenden an deutschen Hochschulen stellten (DAAD 2013b: 9) (Info-Box 4).

140 Das Bildungsniveau der Eltern gilt als niedrig, wenn kein oder nur ein Elternteil maximal eine nichtakademische Berufsausbildung abgeschlossen hat (Middendorff et al. 2013: 13).

Tab. B.5 Relative Chancen auf einen späteren Gymnasialbesuch nach sozialer Lage der Schülerfamilien 2011

soziale Lage der Schülerfamilie (EGP)	Chance auf Gymnasialempfehlung der Lehrer	Chance auf Elternwunsch Gymnasium
obere Dienstklasse (I)	3,4	3,8
untere Dienstklasse (II)	1,9	2,0
Routinedienstleistungen (III)	–	1,8
Selbständige (IV)	–	–
Facharbeiter und leitende Angestellte (V, VI)	Referenzgruppe (Chance = 1,0)	
un- und angelernte Arbeiter, Landarbeiter (VII)	–	–

Lesehilfe: Bei gleichen schulischen Leistungen haben Kinder aus der oberen Dienstklasse eine 3,4-mal höhere Chance auf eine Gymnasialempfehlung als Kinder von Facharbeitern.

Anmerkung: Die Werte sind sog. *Odds Ratios*, sie geben die relative Chance auf einen späteren Gymnasialbesuch im Vergleich zur Referenzgruppe, den Kindern von Facharbeitern und leitenden Angestellten, an (– = nicht signifikant).

Quelle: Stubbe/Bos/Euen 2012: 219

Bereitschaft, ihre Kinder bei der Verwirklichung hoher Bildungsziele zu unterstützen, doch reichen ihre sprachlichen Fähigkeiten und ihr schulrelevantes Wissen dafür oft nicht aus (Dollmann 2010). Die Qualität (und damit verbunden der Nutzen) der familiären Unterstützung hängt eng mit dem Bildungsniveau und dem beruflichen Status der Eltern zusammen. Der feststellbare Leistungsrückstand von Schülern mit Migrationshintergrund ist also vor allem eine Folge ungleicher sozioökonomischer und soziokultureller Voraussetzungen. Eltern mit niedrigen Bildungsabschlüssen sind mit den Möglichkeiten frühkindlicher Förderung häufig nur lückenhaft vertraut, und da ihnen selbst die entsprechenden Voraussetzungen fehlen, können sie ihrem Nachwuchs seltener ein breites und vor allem ein aus Sicht der Bildungsinstitutionen relevantes kulturelles Angebot bereitstellen, z. B. Bücher, Lernspiele und Museumsbesuche. Auch die sprachlichen Fähigkeiten der Kinder werden in bildungsfernen und einkommensschwachen Familien weniger gefördert. So verwenden Mütter mit niedrigem Sozialstatus in der Interaktion mit ihrem Kind einen deutlich reduzierteren Wortschatz als Mütter mit hohem Sozialstatus (Stanat/Felbrich 2013: 86). Später beim Schulbesuch ist es für bildungsferne Familien deutlich schwerer, ihr Kind bei Hausaufgaben und Testvorbereitungen zu unterstützen, und auf Nachhilfeunterricht wird oft aus Kostengründen verzichtet (Dollmann 2010: 52).

Nicht nur das Vorwissen und der Lernerfolg, auch die Wahl der weiterführenden Schule wird in hohem Maße

durch die soziale Herkunft bestimmt. Nach den Daten der internationalen Schulleistungsuntersuchung IGLU sind die sozialen Ungleichheiten beim Übergang zu den weiterführenden Schulen in den letzten Jahren weiter gestiegen: Im Jahr 2011 war die Chance, vom Lehrer eine Gymnasialempfehlung zu erhalten, für Kinder von Eltern mit einem hohen beruflichen Status 3,4-mal höher als für schulisch ebenbürtige Kinder von (Fach-)Arbeitern. Damit lag sie auch höher als zehn Jahre zuvor.¹⁴¹ Ähnlich gravierend wirken sich die Statusunterschiede der Eltern auf deren schulische Ziele für ihre Kinder aus: Kinder aus Elternhäusern mit hohem beruflichen Status haben eine 3,8-mal höhere Chance als Facharbeiterkinder, von ihren Eltern als gymnasialtauglich eingestuft zu werden – bei gleichen kognitiven Grundfähigkeiten und Kompetenzen (Stubbe/Bos/Euen 2012: 219) (Tab. B.5).

Da Schüler mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich häufig aus niedrigen sozialen Schichten kommen, werden viele von ihnen durch die Empfehlung der Lehrer und die Zurückhaltung ihrer Eltern beim Übergang benachteiligt. Bei ihrer Übergangsempfehlung messen die Grundschulen der Unterstützungsleistung der Eltern eine große Bedeutung bei – sie wird von den Schulen vorausgesetzt, aber viele Eltern mit Migrationshintergrund können sie nur schwer erbringen. Der Migrationshintergrund an sich hat jedoch auf die Chancen für einen späteren Gymnasialbesuch neuen Studien zufolge keinen zusätzlichen Effekt (Gresch/Kristen 2011: 194; Stubbe/Bos/Euen 2012: 222).

141 Damals hatten Kinder von Eltern mit hohem beruflichen Status (EGP-Dienstklassen I und II) im Vergleich zu (Fach-)Arbeiterkindern (V, VI und VII) eine 2,6-mal größere Chance auf eine Gymnasialempfehlung. Heute ist ihre Chance 3,1-mal so groß. Diese Unterschiede in den relativen Chancen (*Odds Ratios*) auf eine Gymnasialempfehlung sind jedoch statistisch nicht signifikant (Stubbe/Bos/Euen 2012: 219).

Die unterschiedlichen sozioökonomischen Voraussetzungen des Elternhauses allein können die unterschiedlichen Bildungserfolge von jungen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund jedoch nicht vollständig erklären. Neben sozioökonomisch bedingten Startnachteilen zeigt sich in einzelnen Fällen (z. B. für die Türkei oder das ehemalige Jugoslawien), dass das Herkunftsland zusätzlich leistungshemmend wirkt (Stanat/Rauch/Segeritz 2010). Dieser Effekt wird statistisch immer wieder gemessen; worin er konkret besteht, ist aber bislang ungeklärt. Er wird u. a. auf mangelhafte Kenntnis des deutschen Bildungssystems und die Dominanz der Herkunftssprache in vielen Familien zurückgeführt (Dollmann 2010: 82). Aber auch Zuschreibungen und Stereotype von Seiten der relevanten Akteure in Bildungsinstitutionen sowie Effekte institutioneller Diskriminierung können eine Rolle spielen.¹⁴²

Der schulische Kontext als Wegbereiter oder Stolperstein

Zusätzlich zu den individuellen Ausgangsbedingungen beeinflusst auch der schulische Kontext den Lernerfolg des einzelnen Schülers positiv oder negativ. Neben verschiedenen Schulformen wie Hauptschule, Realschule oder Gymnasium und den damit einhergehenden Unterschieden im Curriculum und in der Lehrerausbildung wirkt sich hier vor allem die Zusammensetzung der Schulklasse aus. Entscheidend ist dabei nicht der Anteil der Schüler mit Migrationshintergrund in einer Schule oder Schulklasse, sondern vielmehr die soziale Zusammensetzung und insbesondere das durchschnittliche Leistungsniveau der Mitschüler. Vor allem bildungsnaher Familien meiden Schulen mit hohem Zuwandereranteil, weil viele von ihnen damit schlechte Lernmöglichkeiten und ein problembelastetes Umfeld verbinden. Die Folge: In deutschen Großstädten lernen knapp 40 Prozent aller Grundschüler mit Migrationshintergrund in leistungsschwachen Schulklassen; von den Kindern ohne Migrationshintergrund sind es nur 5,7 Prozent. Diese unterschiedlichen Lernkontexte bieten einen weiteren Erklärungsansatz für den immer wieder bestätigten Befund, dass Schüler mit Migrationshintergrund in Schulleistungsstudien im Durchschnitt schlechter abschneiden als Kinder ohne Migrationshintergrund (SVR-Forschungsbereich 2013e: 22).

Fazit: aufholende Entwicklung und enorme Unterschiede

Betrachtet man die Bildungsbeteiligung junger Menschen mit Migrationshintergrund seit dem PISA-Schock im Jahr

2001, ist die Entwicklung insgesamt ernüchternd. Zugleich stimmt sie in einigen Bereichen hoffnungsvoll. Die Werte werden zunehmend besser, sowohl bei den Schulabschlüssen wie auch bei den in der Schule erworbenen Kompetenzen. Die Quoten für Kita-Besuch, Gymnasial- und Hochschulbesuch steigen ebenso wie die schulischen Kompetenzen, die in nationalen und internationalen Schulleistungsuntersuchungen gemessen werden. Darüber hinaus konnten in Bezug auf Abschlüsse ebenso wie auf Kompetenzen die Unterschiede zwischen Schülern mit und Schülern ohne Migrationshintergrund zum Teil reduziert werden.

Besorgniserregend bleibt aber, dass viele Schüler mit Migrationshintergrund, deren Eltern beide im Ausland geboren sind, weiterhin einen enormen Leistungsrückstand haben. Die wichtigste Determinante des schulischen Erfolgs ist der sozioökonomische Hintergrund des Elternhauses; es gibt jedoch noch zusätzliche Effekte je nach Herkunftsland, die den Lernerfolg hemmen (aber auch spezifische Erziehungsformen, etwa in Bezug auf Leistungsmotivation, Eigenständigkeit etc.). Diese Einflüsse sind zunächst in weiteren Forschungsarbeiten umfassender zu klären. Insbesondere fehlen genauere Erkenntnisse darüber, welchen Anteil familiäre und schulische Komponenten an der Bildungsbenachteiligung haben, wie sich Einstellungen und Unterstützungsleistungen der Eltern bzw. die Inanspruchnahme spezifischer Fördermaßnahmen auswirken und welche Rolle die Einstellungen der Lehrer zu migrationsbedingter Heterogenität der Schülerschaft spielen. Auch darüber, welche pädagogischen Settings im Migrationskontext förderlich und weniger förderlich sind, ist bislang noch zu wenig bekannt.

B.1.2 Arbeitsmarkt: verbesserte Teilhabe auch für Zuwanderer

Der Arbeitsmarkt ist der zentrale Motor für Integration, darüber besteht Konsens. Über viele Jahre herrschte jedoch in Deutschland eine strukturelle (Massen-)Arbeitslosigkeit, und diese war eines der zentralen Probleme auch für die Integration der Zuwanderer. Der drastische Rückgang der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren ist das deutlichste Indiz dafür, dass Deutschland sich vom „sick man of the Euro“ (Economist 1999) zum Land eines „New Economic Miracle“ gewandelt hat (Spiegel Online International 2010). Integrationspolitisch relevant ist dabei die Frage, ob der Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt in den letzten Jahren auch die Bevölkerung mit Migrationshintergrund erreicht

¹⁴² Bei Schülern mit eigener Migrationserfahrung wird der Lernerfolg zudem vom Einreisealter, der Aufenthaltsdauer und der Bleibeabsicht der Familie beeinflusst (Dollmann 2010: 82).

Info-Box 8 Erwerbslose und Arbeitslose im Mikrozensus

Die Zahl der Erwerbslosen und als arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldeten Personen im Mikrozensus entspricht nicht der Zahl der Personen, die bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) offiziell als Arbeitslose registriert sind. Das Statistische Bundesamt ermittelt die Erwerbslosenzahl im Mikrozensus nach dem Erwerbsstatuskonzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO); diese Zahl ist daher international vergleichbar. Im Sinne dieser ILO-Abgrenzung gilt jede Person im Alter von 15 bis 74 Jahren als erwerbslos, die zum Befragungszeitpunkt nicht erwerbstätig war, aber in den vier Wochen vor der Befragung aktiv nach einer Tätigkeit gesucht hat. Dabei kommt es nicht auf den zeitlichen Umfang der gesuchten Tätigkeit an; entscheidend ist nur, dass eine neue Arbeit innerhalb von zwei Wochen aufgenommen werden könnte. Es ist nicht von Belang, ob eine Agentur für Arbeit oder ein kommunaler Träger in die Suchbemühungen eingeschaltet ist.

Die Erwerbslosen nach der im Mikrozensus verwendeten Definition unterscheiden sich daher erheblich von den Arbeitslosen der BA: Erstere werden auf der Grundlage von Angaben im Rahmen der Mikrozensusbefragung nach der oben beschriebenen ILO-Definition erfasst, Letztere dagegen aufgrund eines Verwaltungsvorgangs, nämlich einer Meldung bei einer Agentur für Arbeit oder einem kommunalen Träger sowie der Erklärung, eine Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden zu suchen. Personen können also erwerbslos sein, auch wenn sie nicht bei den Arbeitsagenturen als Arbeitssuchende registriert sind. Andererseits zählen Arbeitslose, die eine geringfügige Tätigkeit ausüben, im Mikrozensus nicht als Erwerbslose, sondern als Erwerbstätige.

hat. Die folgenden Ausführungen basieren in erster Linie auf Sonderauswertungen des Mikrozensus, in dem bereits 2005 das Kriterium des Migrationshintergrunds eingeführt wurde.

Übergang in den Arbeitsmarkt: problematische erste, eher problemlose zweite Schwelle

Der Übergang von der Schule in eine duale Berufsausbildung ist die erste Schwelle für eine erfolgreiche wirtschaftliche Integration. Für viele Jugendliche mit Migrationshintergrund bildet er immer noch eine Barriere (SVR 2010: 158). Zwar hat sich ihre Quote der Einmündung in eine betriebliche duale Ausbildung erhöht, dennoch liegt sie nach wie vor unter der von Jugendlichen ohne Migrationshintergrund (Kap. B.1.1).

Beim Übergang von der (betrieblichen) Ausbildung in den Arbeitsmarkt bestehen dagegen kaum Unterschiede, die am Merkmal Migrationshintergrund festzumachen wären; junge Menschen mit Migrationshintergrund, die eine betriebliche Ausbildung absolviert haben, haben gute Chancen auf den Einstieg in den Arbeitsmarkt (SVR 2010: 165; Seibert 2009; 2011).¹⁴³

Ursache für die Unterschiede beim Übergang in die berufliche Ausbildung kann neben schlechteren Ausgangsbedingungen bei der schulischen Bildung (Kap. B.1.1) auch Diskriminierung sein. Eine von der Robert Bosch Stiftung

finanzierte aktuelle Studie des SVR-Forschungsbereichs zeigt, dass Bewerber mit Migrationshintergrund bei gleicher Qualifikation signifikant benachteiligt werden: Sie erhalten seltener eine Rückmeldung zu ihrer Bewerbung als Bewerber ohne Migrationshintergrund und müssen 1,4-mal so viele Bewerbungen schreiben wie diese, um eine Einladung zu einem Vorstellungsgespräch zu erhalten (SVR-Forschungsbereich 2014).

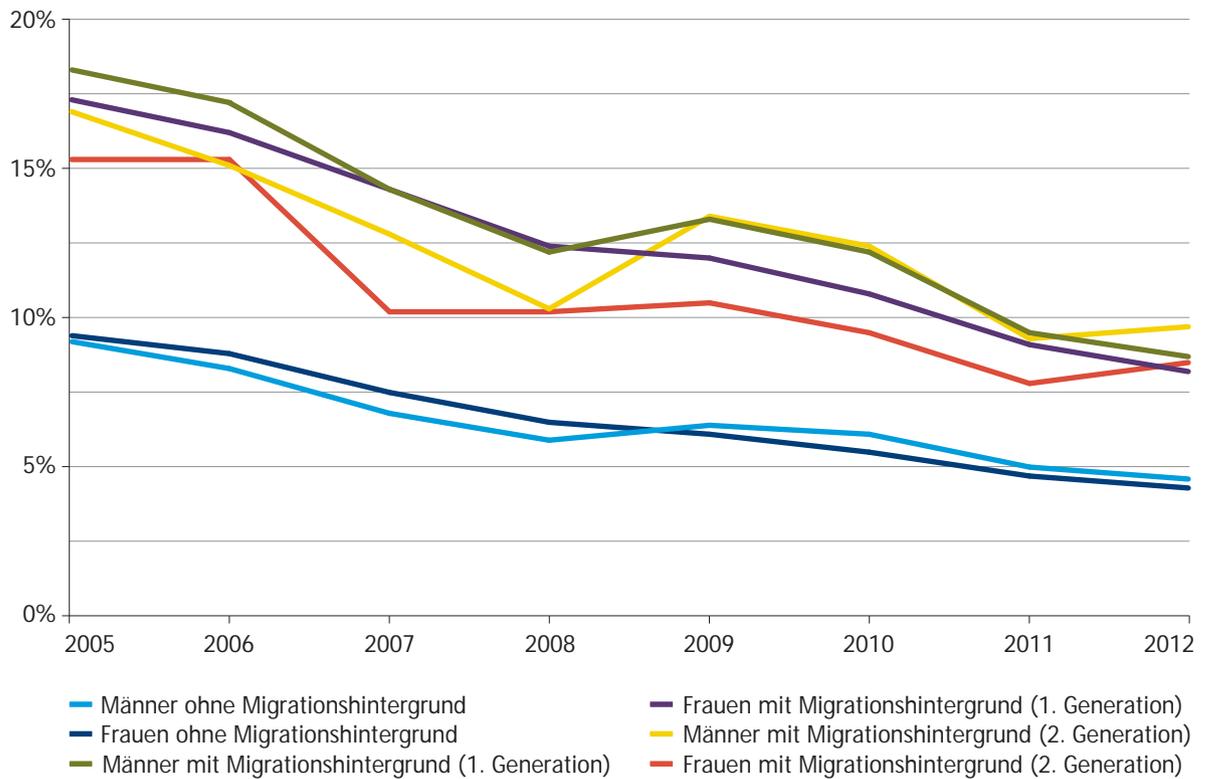
Konstante Erwerbsbeteiligung und sinkende Erwerbslosigkeit

Als grundlegende Indikatoren einer gelungenen oder aber gescheiterten Arbeitsmarktintegration haben sich Erwerbsbeteiligung und Erwerbslosenquote etabliert (zur Erfassung im Mikrozensus Info-Box 8). Die Erwerbsbeteiligung oder Erwerbsquote entspricht dem Anteil von Erwerbspersonen an der Gesamtbevölkerung,¹⁴⁴ sie gibt also Auskunft darüber, wie viele Personen dem Arbeitsmarkt grundsätzlich zur Verfügung stehen. Die Erwerbsquoten bei Personen mit und ohne Migrationshintergrund haben sich in den letzten Jahren nicht nachhaltig verändert. In beiden Gruppen hat sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen (Altersgruppe 25 bis 65 Jahre) erhöht, bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (2005: 72,7 %; 2012: 78,6 %) allerdings stärker als bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

¹⁴³ Eine Analyse, die im Jahr 2009 für den SVR durchgeführt wurde, zeigt, dass die Erwerbstätigenquote von Ausbildungsabsolventen mit Migrationshintergrund nur rund fünf Prozentpunkte (85 %) unter der von Ausbildungsabsolventen ohne Migrationshintergrund (ca. 90 %) lag (SVR 2010: 165).

¹⁴⁴ Die Gesamtbevölkerung setzt sich aus Erwerbspersonen und Nichterwerbspersonen zusammen. Erwerbspersonen sind sowohl Erwerbstätige als auch Erwerbslose (nicht erwerbstätige Personen, die in den letzten vier Wochen aktiv nach einer Arbeit gesucht haben) (s. auch Info-Box 8). Als Nichterwerbspersonen gelten z. B. Schüler, Studierende, Rentner etc.

Abb. B.5 Erwerbslosenquote von 25- bis 64-Jährigen nach Migrationshintergrund 2005-2012



Quelle: Statistisches Bundesamt 2013n; eigene Berechnung und Darstellung

(in der ersten Generation 2005: 62,0 %; 2012: 66,1 %; in der zweiten Generation 2005: 72,0 %; 2012: 74,1 %).¹⁴⁵

Deutlich stärker verändert hat sich die Erwerbslosenquote, die den Anteil der Erwerbslosen an allen Erwerbspersonen ausweist. In der Alterskohorte der 25- bis 65-Jährigen hat sich der Anteil bezogen auf die gesamte Erwerbsbevölkerung in Deutschland zwischen 2005 (10,7 %) und 2012 (5,2 %) fast halbiert. Wie in Abb. B.5 dargestellt, gilt dieser Trend für Personen mit und ohne Migrationshintergrund gleichermaßen. Bei selbst zugewanderten Männern (erste Generation) und vor allem bei Männern, die als Kinder zugewanderter Eltern in Deutschland geboren sind (zweite Generation), zeigt sich aber im Jahr 2009 ein deutlicher zeitweiliger Anstieg der Erwerbslosenquote, der

als ‚Kriseneffekt‘ zu sehen ist. Dieser ist bei Personen ohne Migrationshintergrund und bei Frauen mit Migrationshintergrund nicht (so deutlich) zu erkennen. Von 2011 auf 2012 lässt sich in der zweiten Generation ein erneuter, aber nur leichter Anstieg beobachten.

Verbesserungen auch bei der Langzeitarbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslosigkeit¹⁴⁶ stellt nicht nur für die Betroffenen eine besondere psychische Belastung dar, sie macht auch eine schnelle Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt immer schwerer, je länger sie dauert. Die OECD (2011; 2013b) hat wiederholt darauf hingewiesen, dass

¹⁴⁵ Insbesondere bei Frauen mit türkischem Migrationshintergrund ist die Erwerbsbeteiligung insgesamt sehr gering (2012: 49,9 %) und ist auch im Zeitverlauf kaum gestiegen (2005: 46,1 %). Bei Frauen mit türkischem Migrationshintergrund der zweiten Generation stieg sie zwischen 2005 und 2012 von 62,9 Prozent auf 67,5 Prozent, in der ersten Generation ist sie hingegen nahezu gleich geblieben (43,3 % im Jahr 2005, 45,4 % im Jahr 2012). Bei Männern mit türkischem Migrationshintergrund hat sich der Anteil zwischen 2005 (84,0 %) und 2012 (85,4 %) kaum verändert (Statistisches Bundesamt 2013n).

¹⁴⁶ Langzeitarbeitslosigkeit liegt dann vor, wenn die Arbeitslosigkeit länger als zwölf Monate andauert.

Tab. B.6 Anteil der Personen, die zwölf Monate und länger arbeitssuchend waren, an allen arbeitslos gemeldeten Erwerbslosen nach Migrationshintergrund 2006–2012

Migrationshintergrund	Geschlecht	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ohne	Männer	58,3 %	60,0 %	57,3 %	47,6 %	51,1 %	53,6 %	51,2 %
	Frauen	59,0 %	59,8 %	56,3 %	49,3 %	50,4 %	51,1 %	47,3 %
erste Generation	Männer	58,9 %	62,3 %	58,1 %	46,9 %	53,6 %	54,0 %	50,8 %
	Frauen	60,4 %	63,4 %	59,4 %	54,2 %	55,6 %	53,2 %	51,3 %
zweite Generation	Männer	51,2 %	50,0 %	45,8 %	40,3 %	46,6 %	46,3 %	33,9 %
	Frauen	47,9 %	50,0 %	41,9 %	36,7 %	40,7 %	36,0 %	36,0 %

Anmerkung: Die Angaben beruhen auf der Selbstausskunft der Befragten im Mikrozensus. Im Mikrozensus 2005 liegen keine entsprechenden Angaben vor, da „arbeitslos“ und „arbeitssuchend gemeldet“ zusammen erfasst wurden.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013n; eigene Berechnung

Deutschland vor allem in dieser Hinsicht im OECD-Vergleich einen der hinteren Plätze einnimmt. 2003 wurde die deutsche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik strukturell grundlegend reformiert; damit sollte gerade auch dieses in Deutschland besonders drängende Problem der Langzeitarbeitslosigkeit angegangen werden. Ob dies bei Personen mit Migrationshintergrund gelungen ist, kann jedoch anhand der Daten der BA derzeit nicht festgestellt werden, denn in deren Statistik wurde das Kriterium des Migrationshintergrunds erst im Dezember 2012 aufgenommen. Zur Entwicklung im Zeitverlauf (und auch im Vergleich zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund) kann somit auf dieser Datengrundlage noch nichts gesagt werden. Ersatzweise zeigt Tab. B.6 den Anteil derjenigen, die schon zwölf Monate und länger Arbeit suchen, an allen Erwerbslosen (nach der im Mikrozensus verwendeten Definition), die zum Zeitpunkt der Befragung arbeitslos gemeldet waren. Dieser Wert dient als Hilfsindikator, um die Entwicklung von Langzeitarbeitslosigkeit zu analysieren.¹⁴⁷

Es wird deutlich, dass der Anteil von Langzeitsuchenden an allen Arbeitslosen, der hier als Indikator für Langzeitarbeitslosigkeit dient, gruppenübergreifend zurückgegangen ist. Zwar zeigt sich auch in diesem Bereich ein Effekt der Staatsschuldenkrise: Von 2009 auf 2010 stieg die Langzeitarbeitslosigkeit vor allem bei Männern kurzzeitig sichtbar wieder an. Über den gesamten Betrachtungszeitraum (2006–2012) ist der Anteil der länger Arbeitssuchenden an allen arbeitslos gemeldeten Erwerbslosen jedoch generell zurückgegangen. Diesen Befund bestätigen auch offizielle Daten der BA, in denen allerdings nicht nach

Migrationshintergrund, sondern lediglich nach Staatsangehörigkeit differenziert wird: Sie zeigen, dass sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in den beiden Gruppen (Deutsche und Ausländer) weitgehend angeglichen hat (Abb. B.6).

Formen der Sicherung des Lebensunterhalts

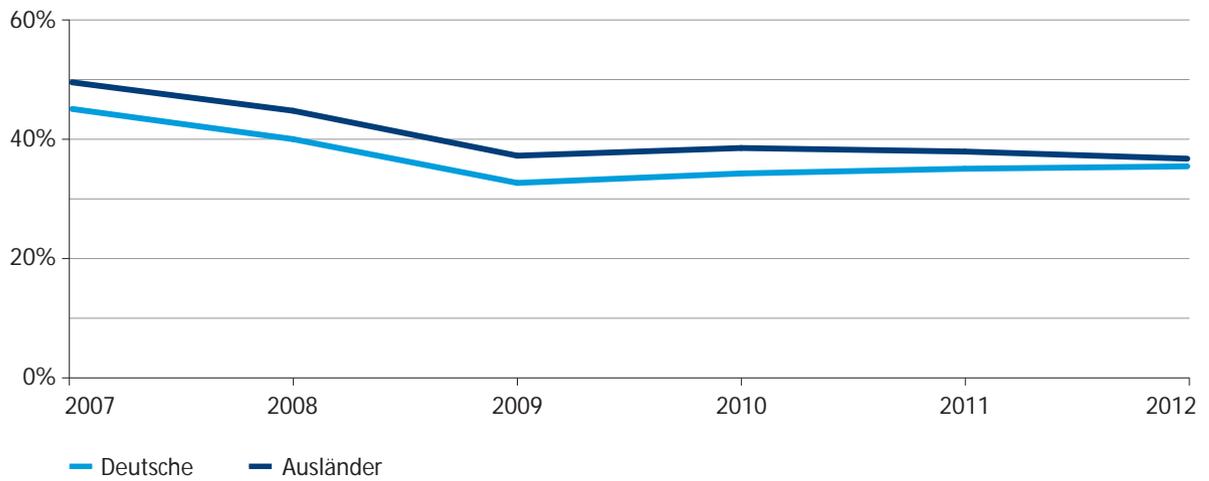
Bei steigender Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit und einem Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit ist zu erwarten, dass staatliche Transfers als zentrale Quelle zur Bestreitung des Lebensunterhalts an Bedeutung verlieren. Tab. B.7 zeigt genau diese erwartbare Entwicklung: Einerseits wird Erwerbstätigkeit zunehmend zur überwiegenden Quelle des Lebensunterhalts, andererseits geht die Bedeutung von Arbeitslosengeld I (ALG I) oder Hartz IV gruppenübergreifend (langsam) zurück. Abermals sind die Krisenjahre 2009 und 2010 erkennbar, in denen die Transferabhängigkeit zwischenzeitlich deutlich anstieg.

Erwerbsstatus: verbesserte Aufwärtsmobilität

Dass sich Erwerbstätige mit und ohne Migrationshintergrund unterschiedlich auf die beruflichen Statusgruppen verteilen, ist seit vielen Jahren gut dokumentiert. Die „deutliche beruflich-soziale Aufwärtsmobilität“, die der SVR (2010: 174) schon in seinem ersten Gutachten anhand des Erwerbsstatus konstatierte, hat sich aber fortgesetzt und beschleunigt (Tab. B.8). Bei Personen mit Migrationshintergrund zeigt sich von der ersten zur zweiten Generation,

¹⁴⁷ Berechnet wird der Indikator als Anteil der Personen, die zum Zeitpunkt der Befragung nach eigenen Angaben arbeitslos gemeldet waren und schon mindestens zwölf Monate Arbeit gesucht hatten, an allen, die in den letzten vier Wochen vor der Befragung aktiv nach einer Arbeit gesucht hatten (unabhängig von deren zeitlichem Umfang), die sie innerhalb von zwei Wochen hätten aufnehmen können. Entsprechend decken sich diese Zahlen nicht mit denen der Arbeitslosenstatistik der BA (Info-Box 8); sie geben lediglich einen Anhaltspunkt für den Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen.

Abb. B.6 Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen nach Staatsangehörigkeit 2007–2012



Anmerkung: Die Angaben entstammen der offiziellen Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit.
Quelle: BA 2013b; eigene Darstellung

dass die Anteile der als Angestellte beschäftigten Personen steigen und die der als Arbeiter beschäftigten sinken. Die Angestelltenquote hat sich zwischen Personen der zweiten Generation und Personen ohne Migrationshintergrund nahezu angeglichen. Der Anteil der als Arbeiter beschäftigten Personen ist aber bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund weiterhin deutlich höher.¹⁴⁸ Demgegenüber spielt der öffentliche Dienst als Arbeitgeber (bezogen auf Beamte) in dieser Gruppe eine deutlich geringere Rolle.

Beschäftigte im öffentlichen Dienst: verzögerte interkulturelle Öffnung?

Die in Tab. B.8 aufgeführten Beamten bilden nur einen kleinen Ausschnitt aller Personen, die im öffentlichen Dienst beschäftigt sind. Dass der öffentliche Dienst bei Personen mit Migrationshintergrund insgesamt eine geringe Rolle spielt, erklärt sich vor allem aus entsprechenden rechtlichen Zugangsbarrieren; diese wurden aber in den letzten Jahren sukzessive verringert.

In den vergangenen Jahren wurde es zu einem zentralen politischen Ziel erklärt, Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst stärker zu berücksichtigen

(vgl. u. a. Bundesregierung 2011: 417–423). Der Staat als Arbeitgeber will damit Vorbild sein; er hofft, die Erbringung staatlicher Dienstleistungen zu verbessern, indem er verstärkt Zuwanderer einstellt und dadurch deren interkulturelle Kompetenzen nutzen kann, zu denen u. a. Kenntnisse in der Sprache des Herkunftslandes (der Familie) gehören.

Tatsächlich bleibt der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst laut Mikrozensus, der einzigen dafür verwendbaren Datenquelle, seit 2005 konstant bei 9 bis 10 Prozent (Statistisches Bundesamt 2013n; vgl. auch Engels et al. 2012: 133). **Diese Stagnation ist vor dem Hintergrund der politischen Zielsetzung zu kritisieren. Staatliche Stellen sollten stärker als bislang nach geeigneten Wegen suchen, um Personen mit Migrationshintergrund für den öffentlichen Dienst zu gewinnen, ohne die Qualifikationskriterien einseitig abzusenken.**¹⁴⁹

Der Blick auf die Quote allein verdeckt allerdings, dass sich auch dieser Bereich trotz der Stagnation positiv entwickelt hat. Der öffentliche Dienst als Sammelbegriff vereint eine Vielzahl unterschiedlicher Einzelberufe. Für Berufe in bestimmten Laufbahn- (einfacher Dienst, mittlerer Dienst, gehobener Dienst, höherer Dienst) und Besoldungsgruppen

¹⁴⁸ Dies ist lediglich ein empirischer Befund. Ob die jeweilige berufliche Position eines Angestellten besser ist als die jeweilige berufliche Position eines Arbeiters, kann hier nicht bewertet werden.

¹⁴⁹ Anzustreben wäre im öffentlichen Dienst – unter Berücksichtigung von Ausbildungs- und Altersstruktur – ein Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund, der dem Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in der Bevölkerung entspricht.

Tab. B.7 Überwiegender Lebensunterhalt von 25- bis 64-Jährigen nach Geschlecht und Migrationshintergrund 2005-2012

Männer									
überwiegender Lebensunterhalt	Migrationshintergrund	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erwerbstätigkeit	ohne	76,3 %	77,6 %	79,4 %	80,7 %	80,0 %	80,5 %	80,9 %	80,3 %
	erste Generation	67,5 %	51,8 %	70,1 %	72,5 %	71,1 %	72,1 %	74,2 %	75,4 %
	zweite Generation	73,4 %	74,3 %	76,3 %	78,7 %	76,1 %	76,0 %	78,2 %	77,6 %
ALG I	ohne	k. A.	k. A.	1,9 %	1,7 %	2,2 %	2,0 %	1,6 %	1,7 %
	erste Generation	k. A.	k. A.	3,1 %	2,6 %	3,9 %	3,0 %	2,2 %	2,3 %
	zweite Generation	k. A.	k. A.	2,5 %	2,5 %	4,2 %	3,1 %	1,8 %	2,8 %
Leistungen nach Hartz IV (ALG II + Sozialgeld)	ohne	k. A.	k. A.	5,8 %	5,7 %	5,7 %	5,6 %	5,1 %	5,8 %
	erste Generation	k. A.	k. A.	14,0 %	13,1 %	13,1 %	13,1 %	11,1 %	10,0 %
	zweite Generation	k. A.	k. A.	10,8 %	9,2 %	10,8 %	11,0 %	8,3 %	8,5 %
Sonstiges	ohne	14,3 %	13,2 %	12,8 %	12,0 %	12,2 %	11,9 %	12,4 %	12,2 %
	erste Generation	12,4 %	26,9 %	12,8 %	11,8 %	11,8 %	11,7 %	12,6 %	12,3 %
	zweite Generation	12,1 %	10,9 %	10,3 %	9,6 %	8,9 %	9,8 %	11,7 %	11,1 %
Frauen									
überwiegender Lebensunterhalt	Migrationshintergrund	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erwerbstätigkeit	ohne	58,3 %	60,0 %	61,1 %	63,6 %	63,5 %	65,0 %	66,2 %	63,1 %
	erste Generation	43,9 %	31,3 %	45,0 %	46,1 %	46,5 %	47,8 %	49,5 %	49,8 %
	zweite Generation	56,8 %	54,0 %	55,9 %	55,2 %	56,9 %	58,8 %	60,6 %	57,9 %
ALG I	ohne	k. A.	k. A.	1,6 %	1,5 %	1,5 %	1,4 %	1,2 %	1,2 %
	erste Generation	k. A.	k. A.	1,7 %	1,4 %	1,8 %	1,5 %	1,2 %	1,3 %
	zweite Generation	k. A.	k. A.	2,1 %	2,7 %	2,4 %	1,9 %	1,6 %	2,3 %
Leistungen nach Hartz IV (ALG II + Sozialgeld)	ohne	k. A.	k. A.	5,2 %	5,2 %	5,0 %	5,0 %	4,4 %	5,3 %
	erste Generation	k. A.	k. A.	11,8 %	11,3 %	11,5 %	12,0 %	10,0 %	9,8 %
	zweite Generation	k. A.	k. A.	10,0 %	8,6 %	8,9 %	8,8 %	7,8 %	9,1 %
Sonstiges	ohne	34,4 %	32,4 %	32,0 %	29,7 %	30,0 %	28,6 %	28,2 %	30,4 %
	erste Generation	42,4 %	52,9 %	41,6 %	41,2 %	40,1 %	38,7 %	39,3 %	39,1 %
	zweite Generation	31,9 %	32,6 %	32,1 %	33,6 %	31,8 %	30,5 %	30,0 %	30,7 %

Anmerkung: Im Mikrozensus 2005 und 2006 liegen für „ALG I“ und „Leistungen nach Hartz IV“ keine getrennten Angaben vor, da die beiden Kategorien gemeinsam erfasst wurden.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013n; eigene Berechnung

ist jeweils ein bestimmter Bildungsabschluss vorgeschrieben. Für die Einstufung ist jedoch in vielen Fällen (z. B. auf Landesebene) nicht der Abschluss ausschlaggebend, sondern die Tätigkeitsbeschreibung. Neben der allgemeinen Präsenz von Zuwanderern im öffentlichen Dienst

muss daher auch ihre Verteilung auf die verschiedenen Laufbahngruppen bzw. Tätigkeiten betrachtet werden. Eine entsprechende Differenzierung versucht etwa der Zweite Integrationsindikatorenbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Tab. B.8 Erwerbsstatus von 25- bis 64-Jährigen nach Migrationshintergrund 2005–2012

Migrationshintergrund	Erwerbsstatus	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ohne	Arbeiter	24,4 %	23,5 %	24,9 %	23,0 %	22,0 %	21,2 %	22,0 %	19,6 %
	Angestellte	55,0 %	56,3 %	55,2 %	57,9 %	59,1 %	60,1 %	59,3 %	61,9 %
	Beamte	7,4 %	7,2 %	7,1 %	6,8 %	6,7 %	6,6 %	6,6 %	6,5 %
	Selbständige	12,2 %	12,0 %	11,9 %	11,6 %	11,7 %	11,7 %	11,7 %	11,6 %
	mithelfende Familienangehörige	1,0 %	1,0 %	0,9 %	0,7 %	0,5 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %
erste Generation	Arbeiter	50,3 %	48,6 %	50,6 %	45,5 %	43,0 %	41,6 %	43,0 %	38,5 %
	Angestellte	37,0 %	39,1 %	36,9 %	42,0 %	44,5 %	45,6 %	44,4 %	48,7 %
	Beamte	1,1 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %	1,1 %	1,1 %	1,0 %	0,9 %
	Selbständige	10,6 %	10,4 %	10,5 %	10,6 %	10,9 %	11,2 %	11,2 %	11,5 %
	mithelfende Familienangehörige	1,0 %	0,9 %	1,0 %	0,9 %	0,5 %	0,5 %	0,4 %	0,4 %
zweite Generation	Arbeiter	35,9 %	33,8 %	36,1 %	31,5 %	28,9 %	29,1 %	31,8 %	27,1 %
	Angestellte	50,5 %	53,3 %	51,8 %	56,6 %	58,8 %	58,3 %	55,9 %	61,5 %
	Beamte	1,5 %	1,3 %	1,4 %	1,5 %	1,6 %	1,8 %	1,5 %	1,3 %
	Selbständige	11,2 %	10,8 %	10,0 %	9,7 %	10,5 %	10,4 %	10,5 %	10,0 %
	mithelfende Familienangehörige	0,9 %	0,8 %	0,7 %	0,7 %	0,2 %	0,4 %	0,3 %	0,1 %

Anmerkung: Bei den Angaben für 2012 sind Auszubildende nicht enthalten, da im Mikrozensus 2012 Auszubildende nicht mehr in gewerblich/technische und kaufmännische Auszubildende unterteilt wurden und sich diese Personen somit nicht mehr den Arbeitern bzw. Angestellten zuordnen lassen.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013n; eigene Berechnung

(Engels et al. 2012: 132–134). Allerdings verwendet dieser als Indikator das Nettoeinkommen,¹⁵⁰ was nicht unproblematisch ist, da das Nettoeinkommen vom Familienstand beeinflusst wird. Betrachtet man alternativ den Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit akademischem Abschluss (Fach-/Hochschulabschluss, Promotion) (ohne Abb.), zeigt sich, dass er sowohl in der ersten (2005: 28,7 %; 2012: 31,7 %) als auch in der zweiten Generation (2005: 13,8 %; 2012: 20,0 %) deutlich gestiegen ist (Personen ohne Migrationshintergrund 2005: 31,4 %; 2012: 35,4 %).

Eine solche Betrachtung geht davon aus, dass Beschäftigte mit einer akademischen Qualifikation im öffentlichen Dienst meist auch in einer Tätigkeit eingesetzt werden, die eine entsprechende Qualifikation voraussetzt; dies kann aber nur als grober Indikator gelten. Das Anforderungsprofil der ausgeübten Tätigkeit (anhand der ISCO-Niveaus)¹⁵¹ bestätigt jedenfalls die Befunde (Tab. B.9): Insbesondere bei den Zugewanderten der ersten Generation steigt der Anteil der im öffentlichen Dienst Beschäftigten, die eine Tätigkeit mit hohem Anforderungsprofil ausüben, im Zeitverlauf an.

150 Das Bruttoeinkommen, das für eine solche Analyse eigentlich naheliegt, wird im Mikrozensus nicht erhoben. Der Zweite Integrationsindikatorenbericht unterscheidet zwischen Personen mit geringem und solchen mit relativ hohem Nettoeinkommen (unter 1.100 Euro bzw. über 2.000 Euro) (Engels et al. 2012: 132f.).

151 Der Anteil der Beschäftigten mit hohem Anforderungsprofil ist im öffentlichen Dienst generell verhältnismäßig hoch (gemessen am Anteil an allen Beschäftigten). Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass Angehörige gesetzgebender Körperschaften und leitende Verwaltungsbedienstete dem Niveau 1 der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO) zugeordnet werden und somit auf der gleichen Ebene stehen wie beispielsweise Geschäftsleiter und Geschäftsbereichsleiter in großen Unternehmen.

Tab. B.9 Beschäftigte im öffentlichen Dienst nach Migrationshintergrund und Anforderungsprofil der ausgeübten Tätigkeit 2006–2012

Migrationshintergrund	Anforderungsprofil	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ohne	hoch	71,3 %	71,5 %	71,9 %	72,4 %	73,2 %	73,1 %	74,3 %
	mittel	23,6 %	23,2 %	23,0 %	22,4 %	22,2 %	22,7 %	21,9 %
	gering	5,1 %	5,3 %	5,1 %	5,2 %	4,6 %	4,2 %	3,8 %
erste Generation	hoch	55,0 %	57,3 %	57,8 %	61,3 %	62,7 %	60,7 %	61,3 %
	mittel	26,9 %	25,4 %	25,5 %	23,0 %	23,4 %	24,1 %	23,7 %
	gering	18,1 %	17,3 %	16,7 %	15,7 %	13,9 %	15,2 %	15,0 %
zweite Generation	hoch	63,4 %	60,0 %	63,6 %	64,6 %	66,7 %	63,5 %	62,6 %
	mittel	28,2 %	30,7 %	29,9 %	26,8 %	26,4 %	29,4 %	30,8 %
	gering	8,4 %	9,3 %	6,5 %	8,6 %	6,9 %	7,1 %	6,6 %

Anmerkung: Als hoch qualifiziert werden die ISCO-Niveaus 1 bis 3 zusammengefasst, als qualifiziert die Niveaus 4 bis 8 und als gering qualifiziert das Niveau 9, in das Anlerntätigkeiten fallen. Für das Jahr 2005 wurde das ISCO-Niveau im Mikrozensus nicht erfasst. Nach einer Überarbeitung der Zuordnung der Berufe wird seit 2011 die ISCO-08 umgesetzt (Vorjahre: ISCO-88).

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013n; eigene Berechnung

Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund, die eine gering qualifizierte Tätigkeit ausüben, nimmt hingegen sichtbar ab. Er liegt aber insbesondere in der ersten Generation nach wie vor deutlich höher als bei den Beschäftigten ohne Migrationshintergrund.

In seinem ersten Jahresgutachten hatte der SVR (2010: 176) für den Bereich des Arbeitsmarktes festgestellt, dass „Deutschland bei der Integration von Zuwanderern in Erwerbstätigkeit [...] gut abschneidet“; dabei wurde keineswegs ausgeblendet, dass sich die Teilhabe am Arbeitsmarkt zwischen Personen ohne und mit Migrationshintergrund dennoch unterscheidet. Dieses moderat positive Fazit lässt sich für die Entwicklung der letzten Jahre insgesamt bestätigen. **Von der günstigen Arbeitsmarktsituation, die in den letzten Jahren sogar tendenziell besser geworden ist, profitiert die Bevölkerung ohne und mit Migrationshintergrund. Gleichwohl zeigen die Daten auch, dass das Ziel einer chancengleichen Teilhabe noch nicht erreicht ist. Der SVR fordert daher in der Privatwirtschaft wie im öffentlichen Sektor eine Einstellungspraxis, die sich wesentlich stärker an der gesellschaftlichen Realität einer wachsenden Diversität in der Bevölkerung orientiert. Es sollte darauf hingearbeitet werden, dass Menschen ohne**

und mit Migrationshintergrund gemäß den jeweiligen Ausbildungs- und Altersstrukturen im Erwerbssystem angemessen vertreten sind.

B.1.3 Politik und Selbstorganisation: ausbaufähige Möglichkeiten zur Schaffung von Sozialkapital

Dass die Dimensionen Bildung (Kap. B.1.1) und Arbeitsmarkt (Kap. B.1.2) für Integration eine zentrale Bedeutung haben, ist allgemein anerkannt und bedarf keiner weiteren Erläuterung. Weniger offensichtlich, aber gleichwohl bedeutend für Partizipation ist die Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund an politischen und zivilgesellschaftlichen Prozessen. Nur wer Beziehungen zu relevanten sozialen Gruppen unterhält, kann erfolgreich am gesellschaftlichen Leben teilnehmen. Ein Weg dazu ist das Engagement in Vereinen, Verbänden, Gewerkschaften und Politik.¹⁵²

Unter politischer Partizipation werden hier nicht nur die klassischen Partizipationsmöglichkeiten über das aktive und passive Wahlrecht gefasst, die für Ausländer eine

152 Vgl. allgemein Granovetter (1973) und für die deutsche Diskussion Franzen/Freitag 2007 sowie Runia 2002. Zum Zusammenhang zwischen Sozialkapital und Migration vgl. für die USA z. B. Zhou/Bankston 1996 und Palloni/Massey/Ceballos 2001; für Deutschland stellt Haug (2010: 266) einen positiven Zusammenhang zwischen der Mitgliedschaft in Vereinen und der Integration in den Arbeitsmarkt und Diehl (2004) einen Zusammenhang zwischen der Mitgliedschaft in eigenethnischen Vereinen und politischer Partizipation in Deutschland fest. Wie Sozialkapital und kulturelles oder ökonomisches Kapital genau zusammenhängen und aufeinander wirken, ist sowohl allgemein als auch in Bezug auf Migrationsprozesse noch nicht hinreichend erforscht (Hope Cheong et al. 2007; Nederveen Pieterse 2003).

Einbürgerung voraussetzen, sondern auch alle freiwilligen Aktivitäten, mit denen Bürger versuchen, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen (Kaase 2003). Entsprechend wichtig sind neben Wahlen alternative Formen zivilgesellschaftlichen Engagements, z. B. die Teilnahme an Demonstrationen, die Unterzeichnung von Petitionen etc. Eine weitere Form politischer Teilhabe ist betriebliche Mitbestimmung, die in Deutschland seit über 40 Jahren auch Ausländern offensteht. Migrantorganisationen bilden eine Sonderform politischer Teilhabe. Sie verdienen auch deshalb besondere Beachtung, weil sich in Bezug darauf in Deutschland eine Art Paradigmenwechsel abzeichnet: Die Frage, wie Migrantverbände Integration beeinflussen und ob sie sie eher hemmen oder fördern, wurde in der Vergangenheit kontrovers diskutiert (vgl. auch Elwert 1982; Esser 1986), und viele betrachteten die Beteiligung und Mitgliedschaft in Migrantorganisationen als Hemmnis für Integration, besonders seit den Terroranschlägen in den USA 2001. Die neuere sozialwissenschaftliche Forschung zu Netzwerken und zur Bedeutung von Sozialkapital zeigt aber, dass die Stärkung sozialer Beziehungen die Teilhabe auch in anderen Bereichen wie Arbeitsmarkt oder Bildung grundsätzlich positiv beeinflussen kann – unabhängig davon, ob diese Sozialbeziehungen in inter- oder in intraethnischen Zusammenhängen stattfinden.

Einbürgerung als Voraussetzung für die ‚klassischste‘ Form politischer Partizipation

Das aktive und passive Wahlrecht als zentrale (wenn auch nicht exklusive) Form von politischem Engagement und Partizipation steht Ausländern grundsätzlich nicht offen. So konnten über sechs Millionen volljährige Ausländer, die in Deutschland leben, an der Bundestagswahl 2013 nicht teilnehmen – das entspricht ca. 9 Prozent der volljährigen Wohnbevölkerung des Landes (vgl. Bundeswahlleiter 2013b; Statistisches Bundesamt 2013d). Um das volle Portfolio politischer Rechte zu nutzen, haben sie nur die Möglichkeit, sich einbürgern zu lassen – die zivilen und wirtschaftlichen Rechte werden hingegen weitgehend unabhängig von der formaljuristischen Staatsangehörigkeit gewährt (s. dazu Bast 2013: 353–357). Damit ist die Ausgestaltung der Einbürgerungsregeln entscheidend, um eine „Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer

politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen“ herzustellen, die das BVerfG in seinem Urteil zum Ausländerwahlrecht (BVerfGE 83,37 (52)) angesprochen hat (ausführlicher dazu SVR 2010: 190; vgl. D’Amato 2001: 111–136 sowie Kap. B.2.2).¹⁵³

Deutschland hat schon kurz nach der Wiedervereinigung begonnen, sich von der lange Jahre gültigen Maxime zu verabschieden, dass man ‚Deutscher nur sein, aber nicht werden‘ könne: Im Rahmen des Ausländergesetzes von 1990 wurde ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung für Ausländer eingeführt, die sich schon acht Jahre rechtmäßig in Deutschland aufhielten.¹⁵⁴ Im Jahr 2000 wurde das Staatsangehörigkeitsrecht nochmals reformiert – vor allem wurden die Regelungen zur Einbürgerung aus dem Ausländerrecht in das Staatsangehörigkeitsrecht überführt – und der Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit weiter erleichtert (vgl. auch Bauböck 2002; Storz/Wilmes 2007): Einer der Kernpunkte der Reform war die Einführung eines konditionalen *ius soli* für die Kinder von langjährig in Deutschland lebenden Ausländern; diese erhalten nun nach dem Geburtsortprinzip die deutsche Staatsangehörigkeit. Ein derartiges Modell kann mittlerweile als Standardmodell der Einbürgerung in liberalen Einwanderungsländern angesehen werden (vgl. Hansen/Weil 2001).

Ein Anspruch auf Einbürgerung (§ 10 Abs. 1 StAG) besteht, wenn ein Ausländer mindestens acht Jahre lang rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat, einen auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus besitzt, den Lebensunterhalt für sich und seine Familie bestreitet, ohne Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt, nicht strafrechtlich verurteilt ist und sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekennt. Weiterhin muss er im Regelfall ausreichende deutsche Sprachkenntnisse haben (Niveau GER B1) und in einem Einbürgerungstest Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland nachweisen.¹⁵⁵ Unüblich ist im internationalen Vergleich die in Deutschland bis vor Kurzem gültige Optionspflicht: Sie fordert von Ausländern, die mit der Geburt in Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben, sich zwischen der deutschen Staatsangehörigkeit und der des Herkunftslandes zu entscheiden. Die Probleme, die mit dieser Regel verbunden sind – die allerdings nach den

153 Bei Einführung der Unionsbürgerschaft im Rahmen des Maastrichter Vertrags 1992 wurde das Grundgesetz um Art. 28 Abs. 1 ergänzt, der das Kommunal- und Europawahlrecht auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten ausweitete. Umstritten ist jedoch, ob es verfassungsrechtlich möglich ist, ein Ausländerwahlrecht auch für Drittstaatsangehörige einzuführen. Dies ist möglicherweise sogar ausgeschlossen, da die sog. Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 GG den Art. 20 Abs. 2 GG („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“) vor Änderungen schützt (vgl. dazu SVR 2010: 190).

154 Vgl. zu den weiteren Voraussetzungen wie etwa Sicherung des eigenen Lebensunterhalts und Straffreiheit § 85 AuslG a. F.

155 Ehegatten und minderjährige Kinder können mit eingebürgert werden, auch wenn sie sich noch nicht acht Jahre in Deutschland aufhalten (§ 10 Abs. 2 StAG). Darüber hinaus kann die Aufenthaltsdauer für eine Anspruchs-Einbürgerung auf sieben bzw. sechs Jahre verkürzt werden, wenn die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs nachgewiesen wird bzw. wenn besondere Integrationsleistungen vorliegen, z. B. Sprachkenntnisse über dem Niveau B1 (§ 10 Abs. 3 StAG).

Vorstellungen der aktuellen Regierung abgeschafft werden soll –, und ihre integrationspolitischen Folgen werden an anderer Stelle (Kap. B.2.2) detaillierter betrachtet.

In Bezug auf die Zahl der Einbürgerungen ist in Deutschland kein eindeutiger Trend zu erkennen. Als 2000 das neue Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) in Kraft trat, gab es einen kurzen ‚Einbürgerungsboom‘ mit jeweils rund 180.000 Einbürgerungen in den ersten beiden Jahren. Danach gingen die Zahlen bis 2008 zurück bis auf 94.000 Einbürgerungen im Jahr (ausführlich dazu SVR 2010: 187–189). Seither sind sie wieder leicht gestiegen, und seit 2010 liegen sie auf einem Niveau von über 100.000 Einbürgerungen pro Jahr; 2012 wurden 112.000 Ausländer eingebürgert (ohne Abb.) (Statistisches Bundesamt 2013f).

Quantitativ gesehen ist das wichtigste Herkunftsland der Eingebürgerten in Deutschland mit großem Abstand die Türkei, auch wenn sich ihr Anteil an allen Einbürgerungen von 44,4 Prozent im Jahr 2000 mittlerweile (2006–2012) bei unter 30 Prozent eingependelt hat (2012: 29,6 %). Personen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens sind seit Jahren die zweitwichtigste Herkunftsgruppe von Eingebürgerten (2012: 8,3 %). Personen aus den EU26-Staaten machten 2012 insgesamt nur 17,8 Prozent der Eingebürgerten aus, wobei knapp ein Viertel von ihnen polnischer Herkunft ist (Statistisches Bundesamt 2013f).

Obwohl sich in den letzten Jahren wieder ein leichter Anstieg abzeichnet, beträgt das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial – das Verhältnis von den in einem Jahr erfolgten zu den möglichen Einbürgerungen – nur 2,4 Prozent.¹⁵⁶ Auch die Einbürgerungsquote – das Verhältnis der Einbürgerungen pro Jahr zur Zahl aller im Land lebenden Ausländer – ist mit 1,7 Prozent im internationalen Vergleich relativ niedrig (Statistisches Bundesamt 2013f; OECD 2013c).¹⁵⁷ Die Gründe hierfür sind vielfältig. Es wäre auf jeden Fall falsch, geringe Einbürgerungszahlen einseitig darauf zurückzuführen, dass die einbürgerungsberechtigten Ausländer generell keine Einbürgerung wünschen. Ein beachtlicher Anteil der Zuwanderer in Deutschland interessiert sich durchaus dafür und für die damit verbundenen Rechte politischer Beteiligung: Etwa die Hälfte der in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen möchte sich gern an Bun-

destagswahlen beteiligen, und von den hier lebenden Ausländern, die wesentliche Voraussetzungen dafür erfüllen, hat fast ein Drittel die Absicht, sich einbürgern zu lassen (SVR-Forschungsbereich 2013d; Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 193). Bei Personen aus bestimmten Herkunftsländern (Afghanistan, Irak, Iran) liegt dieser Anteil sogar bei über 90 Prozent. Bei Unionsbürgern, die Deutschen in weiten Teilen gleichgestellt sind und denen eine Einbürgerung kaum zusätzliche rechtliche Vorteile bringt, ist die Einbürgerungsabsicht hingegen mit 10 Prozent sehr gering ausgeprägt, obwohl sie die bestehende Staatsangehörigkeit beibehalten könnten (Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 193; vgl. auch Kap. 1).

Als Faktoren, die Einbürgerung hemmen könnten, haben verschiedene Studien in den letzten Jahren vor allem zwei Aspekte identifiziert: (1) die Pflicht für Drittstaatsangehörige, ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben, und (2) die Tatsache, dass eine Einbürgerung gegenüber dem Wohnbürgerstatus kaum zusätzliche Rechte verleiht (vgl. u. a. Babka von Gostomski 2010: 158; SVR-Forschungsbereich 2012: 22; Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 249–255; Sauer 2013: 64). Belege dafür finden sich z. B. in der BAMF-Einbürgerungsstudie von 2011: Etwa 67 Prozent der befragten Nichteingebürgerten, die sich theoretisch einbürgern lassen könnten, es aber (bisher) nicht getan haben, begründeten dies damit, dass sie ihre bestehende Staatsangehörigkeit behalten wollten. Ein ebenso hoher Anteil (ca. 68 %) bemerkte, dass der Aufenthalt ohnehin gesichert sei (Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 250–252); das lässt darauf schließen, dass der durch eine Einbürgerung erreichbare zusätzliche Nutzen ihnen eher gering erscheint. Von den türkischen Staatsbürgern, die in der Mehrthemenbefragung 2012 des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung in Nordrhein-Westfalen befragt wurden, nannten ca. 40 Prozent ebenfalls als Hauptgrund dafür, sich nicht einbürgern zu lassen, dass sie dann die türkische Staatsangehörigkeit aufgeben müssten. Fast ebenso viele (ca. 38 %) führten an, dass ihnen eine Einbürgerung keine entscheidenden Vorteile bringen würde (Sauer 2013: 64). Neben diesen beiden Hauptgründen ergaben dazu durchgeführte

156 Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial wird vom Statistischen Bundesamt in der Einbürgerungsstatistik ausgewiesen. Es bezieht die Zahl der Einbürgerungen eines Jahres auf die Zahl der Ausländer, die seit mindestens zehn Jahren in Deutschland leben. Bezugsgröße ist jeweils die Zahl der Ausländer nach dem AZR, die zu Beginn des Berichtsjahres die geforderte Aufenthaltsdauer aufweisen. Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial für 2012 ist also das Verhältnis aller im Jahr 2012 erfolgten Einbürgerungen zu allen Anfang 2012 im Bundesgebiet lebenden Ausländern mit mindestens zehn Jahren Aufenthalt. Dabei wird eine Aufenthaltsdauer von mindestens zehn Jahren „vereinfachend mit dem Sachverhalt gleich[gesetzt], dass ‚alle Anforderungen für eine Einbürgerung‘ erfüllt sind“ (Statistisches Bundesamt 2013f).

157 Die Einbürgerungsquote bezieht die Zahl der Einbürgerungen eines Jahres auf die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer. Anders als beim – ebenfalls vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen – ausgeschöpften Einbürgerungspotenzial (s. o.) wird bei der Einbürgerungsquote die Zahl der Ausländer aus der Bevölkerungsforschung herangezogen, weil sie die Gesamtbevölkerung umfasst. Außerdem werden bei der Berechnung der Einbürgerungsquote alle ausländischen Staatsangehörigen einbezogen und es wird nicht danach differenziert, ob sie die Voraussetzungen für eine Einbürgerung und einen Einbürgerungsanspruch erfüllen (Statistisches Bundesamt 2013f). Die Quote in Deutschland hat sich in den letzten Jahren auf einem Niveau von 1,4 bis 1,7 Prozent eingependelt. In anderen OECD-Staaten liegt sie höher, z. B. im Vereinigten Königreich bei 3,9 Prozent, in den USA bei 3,2 Prozent, in Frankreich bei 3,0 Prozent und in der Schweiz bei 2,1 Prozent (OECD 2013c: 398f.; Statistisches Bundesamt 2013f).

Untersuchungen als weitere Einbürgerungsbarrieren Informationslücken sowie bei einzelnen Herkunftsländern die hohen Kosten, die ihnen durch die Entlassung aus der alten Staatsangehörigkeit entstehen würden (vgl. SVR-Forschungsbereich 2012: 20–22; Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2013).

Eine Einbürgerung verbessert jedenfalls für Zugewanderte die Chancen, sich umfassend am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen und die eigenen Vorstellungen, Interessen und Fähigkeiten einzubringen. Aus integrationspolitischen Gründen sollte Deutschland sich daher mit der niedrigen Einbürgerungsquote nicht abfinden. Die politischen Entscheidungsträger sollten vielmehr die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen so ausgestalten, dass Einbürgerung attraktiver wird, damit sich die Differenz zwischen Einbürgerungsberechtigten und tatsächlich Eingebürgerten verringert. Erforderlich wäre dafür ein Dreischritt: (1) In einer umfassenden Einbürgerungskampagne sollten Ausländer, die die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, offiziell angeschrieben und zur Einbürgerung ‚eingeladen‘ werden. (2) Für besonders gut integrierte Ausländer sollte eine ‚Turbo-Einbürgerung‘ mit kürzerem Mindestaufenthalt eingeführt werden (SVR 2010: 73). (3) Schließlich sollte ein neues, modernes Staatsangehörigkeitsrecht entwickelt werden, das für die erste Zuwanderer- und die Übergangsgeneration(en) die doppelte Staatsangehörigkeit akzeptiert, gleichzeitig aber danach strebt zu verhindern, dass die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes über das *ius sanguinis* unbegrenzt an die nachfolgenden Generationen weitergegeben wird. Ein entsprechender Vorschlag wird in Kap. B.2.2 detaillierter ausgeführt.

Formen ‚klassischer‘ politischer Partizipation: Wähler, Mandatsträger, Parteifunktionäre

Obwohl das Einbürgerungspotenzial wie oben beschrieben nach wie vor sehr wenig ausgeschöpft wird, ist die Gruppe der in Deutschland lebenden Eingebürgerten über die Jahre deutlich gewachsen: Derzeit leben hier ca. 2,3 Millionen Eingebürgerte (2,8 % der Bevölkerung); insgesamt haben fast 9 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund die deutsche Staatsangehörigkeit (ca. 11 % der Bevölkerung). Der Anteil der volljährigen Personen mit Migrationshin-

tergrund an allen Volljährigen beträgt ca. 17 Prozent (Statistisches Bundesamt 2013e; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013). Diese Menschen sind für die Politik dreifach wichtig und interessant: als Wähler, als Mandatsträger in Parlamenten und als Funktionäre in den politischen Parteien. Die beiden letzten Formen der Partizipation haben auch eine hohe symbolische Bedeutung, denn es geht dabei um die soziale Repräsentation in der Öffentlichkeit.

Die Teilnahme an politischen Wahlen ist die formal wichtigste Form politischer Einflussnahme in Deutschland. Wie Studien belegen, beteiligen sich Deutsche mit Migrationshintergrund (auch unter Kontrolle wichtiger anderer Variablen wie z. B. Bildung) seltener an Wahlen als Deutsche ohne Migrationshintergrund (vgl. Wüst 2002; Diehl/Wüst 2011; Müssig/Worbs 2012: 31–34; SVR 2013: 109–113). Nach der German Longitudinal Election Study (GLES) lag ihre Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2009¹⁵⁸ rund zehn Prozentpunkte unter der von Wahlberechtigten ohne Migrationshintergrund (Müssig/Worbs 2012: 33f.).¹⁵⁹ Signifikante Unterschiede zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund bestehen jedoch nur bei Personen mit eigener Wanderungserfahrung, die zweite Generation hingegen beteiligt sich nach eigenen Angaben ähnlich häufig an Bundestagswahlen wie die Befragten ohne Migrationshintergrund (Müssig/Worbs 2012: 34; vgl. auch Wüst 2002: 166–171).

Deutlich voraussetzungsreicher als bloßes Wählen ist die Bereitschaft, selbst ein politisches Mandat zu übernehmen. Studien zur politischen Repräsentation (Kandidatur und Wahl) von Zuwanderern zeigen zwar, dass die „parlamentarische Präsenz“ von Zuwanderern seit den 1990er Jahren gestiegen ist (Wüst/Heinz 2009: 215). Dennoch sind Zuwanderer sowohl als Kandidaten als auch als Mandatsträger bei Parlamentswahlen gemessen an ihrem Anteil an allen Wahlberechtigten¹⁶⁰ noch auf allen Ebenen unterrepräsentiert (Tab. B.10) (vgl. auch Claro da Fonseca 2011; Schönwälder/Sinanoglu/Volkert 2011; Wüst 2011). So waren z. B. im 17. Deutschen Bundestag lediglich 21 Abgeordnete mit Migrationshintergrund vertreten.¹⁶¹ Bei den Wahlen zum 18. Deutschen Bundestag im September 2013 wurden mit insgesamt 35 deutlich mehr Abgeordnete mit Migrationshintergrund ins Parlament gewählt. Davon entfallen 9 auf die Unionsfraktion (vorher 1 Abgeordneter),

158 Daten zur Bundestagswahl 2013 lagen bei Redaktionsschluss dieses Jahresgutachtens im Februar 2014 noch nicht vor.

159 Die anhand der Befragung ermittelte Wahlbeteiligung 2009 lag für Wahlberechtigte mit Migrationshintergrund bei ca. 72 Prozent, die ermittelte Gesamtwahlbeteiligung bei ca. 81 Prozent (vgl. Müssig/Worbs 2012: 33). Die tatsächliche Wahlbeteiligung lag mit 71,8 Prozent deutlich darunter (vgl. Bundeswahlleiter 2010). Solche Abweichungen von der tatsächlichen Wahlbeteiligung können z. B. dadurch entstehen, dass die Befragten in Umfragen sozial erwünschte Antworten geben oder sich nicht richtig erinnern. Entsprechend ist anzunehmen, dass die tatsächliche Wahlbeteiligung in beiden Gruppen geringer war als die im Rahmen der Umfrage berichtete.

160 Bei der Bundestagswahl 2013 waren über 5,8 Millionen Deutsche mit Migrationshintergrund wahlberechtigt; das entspricht einem Anteil von über 9 Prozent an allen Wahlberechtigten (Bundeswahlleiter 2013a; 2013b).

161 Es ist verhältnismäßig schwierig, zuverlässig und vollständig zu ermitteln, wie viele Abgeordnete einen Migrationshintergrund (im statistischen Sinne) haben. Die Grundlage der Recherche bilden die öffentlich zugänglichen Informationen über die Abgeordneten.

Tab. B.10 Parlamentarische Repräsentation von Zuwanderern im Bund und in ausgewählten Bundesländern Ende 2013

	Anteil der volljährigen Deutschen mit Migrationshintergrund an allen Wahlberechtigten bei der jeweils letzten Parlamentswahl	Abgeordnete mit Migrationshintergrund in der aktuellen Wahlperiode			Abgeordnete mit Migrationshintergrund in der vorherigen Wahlperiode		
		absolut	anteilig	Differenz (Wahlberechtigte minus Abgeordnete in Prozentpunkten)	absolut	anteilig	Differenz (Wahlberechtigte minus Abgeordnete in Prozentpunkten)
Bund	9,5 %	35	5,5 %	4,0	21	3,4 %	6,1
Baden-Württemberg	13,0 %	6	4,4 %	8,6	2	1,4 %	11,6
Bayern	8,6 %	2	1,1 %	7,5	2	1,1 %	7,5
Hessen	12,6 %	5	4,6 %	8,0	5	4,2 %	8,4
Niedersachsen	9,3 %	7	5,1 %	4,2	5	3,3 %	6,0
Nordrhein-Westfalen	11,2 %	6	2,5 %	8,7	6	3,3 %	7,9

Quelle: Bundeswahlleiter 2013a; 2013b; Mediendienst Integration 2013; MAIS-NRW 2013; Ministerium für Integration Baden-Württemberg 2013; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013; Statistisches Bundesamt 2013d; SVR 2010: 189; eigene Berechnung und Zusammenstellung

12 auf die SPD (vorher 4 Abgeordnete) und jeweils 7 auf die Linksfraktion und Bündnis 90/Die Grünen (vorher jeweils 6 Abgeordnete) (SVR 2010: 189; Mediendienst Integration 2013: 2).¹⁶²

Vergleicht man die parlamentarische Präsenz von Personen mit Migrationshintergrund mit dem entsprechenden Wähleranteil, so zeigt sich dennoch, dass Deutschland von einer proportionalen Repräsentanz noch weit entfernt ist. Dies gilt noch stärker für die Länderebene: In den zuletzt gewählten Landtagen der großen westlichen Bundesländer ist die Zahl der Abgeordneten mit Migrationshintergrund nur zum Teil gestiegen, und das ‚Repräsentationsdefizit‘ (die Differenz zwischen Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund und Parlamentariern mit Migrationshintergrund) ist hier teilweise deutlich höher als im Bund.¹⁶³

Ein Mandat zu übernehmen setzt in der Regel die Mitgliedschaft in einer Partei voraus. Es wird angenommen, dass mit der politischen Einbindung und dem politischen Interesse von Menschen mit Migrationshintergrund auch deren Anteil an den Parteimitgliedern steigt (SVR 2010:

190); belastbare Daten dazu liegen jedoch derzeit nicht vor. Manche Parteien können lediglich den Anteil ihrer Mitglieder ohne deutsche Staatsangehörigkeit angeben. Er liegt nach ihrer Auskunft in der Regel bei rund 1 Prozent.

Nichtelectorale politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement

Politische Partizipation darf aber nicht auf den Wahlakt verengt werden. Als Formen politischer Partizipation, die jenseits von Wahlen stattfinden (nichtelectorale Formen), spielen für Personen mit Migrationshintergrund vor allem die Unterzeichnung von Petitionen, der politisch motivierte Boykott bestimmter Produkte und die Mitarbeit in Nichtregierungsorganisationen und Lobbygruppen eine Rolle (SVR 2013: 113f.). Es gibt allerdings keine Daten, anhand derer diese Formen des politischen Engagements von Zuwanderern über einen längeren Zeitraum betrachtet werden können (Müssig/Worbs 2012: 12–15). Die verfügbaren Daten zeigen, dass Personen mit Migrationshintergrund

¹⁶² Die FDP hatte in der 17. Wahlperiode 4 Abgeordnete mit Migrationshintergrund (SVR 2010: 189).

¹⁶³ In den Stadtstaaten sind Abgeordnete mit Migrationshintergrund häufiger vertreten (Berlin: 19 Abgeordnete bzw. 12,8 %, Bremen: 14 Abgeordnete bzw. 16,9 %, Hamburg: 9 Abgeordnete bzw. 7,4 %), in den östlichen Bundesländern und im Saarland sehr viel seltener (in Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und dem Saarland jeweils keiner, in Mecklenburg-Vorpommern ein Abgeordneter).

sich auch im Bereich nichtelektoraler Partizipationsformen weniger beteiligen als Personen ohne Migrationshintergrund (Diehl 2004: 300–305; Müssig/Worbs 2012: 36–40). Die in Deutschland geborene zweite Zuwanderergeneration partizipiert allerdings ähnlich häufig wie die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (SVR 2013: 113f.; Müssig/Worbs 2012: 36).

Wichtig für die Schaffung und Erhaltung von Sozialkapital kann auch das Engagement in zivilgesellschaftlichen Vereinigungen und Verbänden sein, die nicht direkt auf politische Willensbildung abzielen (s. auch Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2007: 173f.). Die Datenlage zum zivilgesellschaftlichen Engagement von Zuwanderern in Deutschland ist allerdings nach wie vor unzureichend. In den Bundesfreiwilligensurveys von 2004 und 2009 sind Zuwanderer unterrepräsentiert (BMFSFJ 2010: 329). Daher geben sie vom zivilgesellschaftlichen Engagement der Zuwanderer nur ein sehr eingeschränktes Bild, das kaum über Tendenzaussagen hinausgeht und das Engagement nur „ausschnittsweise“ (BMFSFJ 2010: 21) abbilden kann.

Tendenziell ist jedenfalls festzustellen, dass Personen mit Migrationshintergrund (Engagementquote: 23 %) sich weniger zivilgesellschaftlich engagieren als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (Engagementquote: 36 %) (BMFSFJ 2009: 42).¹⁶⁴ Diese Unterschiede lösen sich allerdings auf, wenn man Faktoren wie Bildungsniveau, Erwerbsstatus, Qualifikation und Einkommen berücksichtigt (Beck 2008). Zudem zeigt sich bei Personen mit mindestens einem ausländischen Elternteil, die in Deutschland geboren sind und die deutsche Staatsangehörigkeit haben, kein Unterschied zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund (BMFSFJ 2009: 42). Außerdem besteht ein stabiler Zusammenhang zwischen der Aufenthaltsdauer und zivilgesellschaftlichem Engagement (BMFSFJ 2010: 26).

Eine anders gelagerte Form zivilgesellschaftlichen Engagements (die für die Schaffung sozialen Kapitals aber weniger relevant ist) sind Spenden. Sie leisten – ebenso wie ehrenamtliche Arbeit – einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung von Vereinen und Verbänden. Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen zeitlichem und monetärem freiwilligen Engagement zeigen dabei, dass Zuwanderer sich signifikant weniger ehrenamtlich engagieren (insbesondere in Sportvereinen und Gewerkschaften/Betriebsräten) als Personen ohne Migrationshintergrund, jedoch signifikant häufiger insbesondere für religiöse Einrichtungen spenden (Bauer/Bredtmann/Schmidt 2013).

Politisch relevant ist jedoch vor allem, dass der Freiwilligensurvey eine ‚Lücke‘ identifiziert hat zwischen einer hohen Bereitschaft, sich zu engagieren, und dem tatsächlich realisierten Engagement. Entsprechend hat das BMFSFJ (2010: 26) auch festgestellt, dass das Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund besonders intensiver öffentlicher Unterstützung bedarf. Hier können Migrant*innenorganisationen eine wichtige Rolle spielen.

Partizipation im Betrieb: Stagnation bei der betrieblichen Mitbestimmung?

Eine Form politischer Teilhabe, die vor allem in Deutschland eine große Rolle spielt, ist die Beteiligung der Beschäftigten in privaten und öffentlichen Betrieben an den Wahlen zu Betriebs- bzw. Personalräten. Dieses aktive und passive Wahlrecht hatten nach dem 1952 verabschiedeten Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) alle volljährigen Arbeitnehmer, die „im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte sind“ (§ 6 BetrVG in der Fassung vom 11.10.1952); bei der Novellierung des Gesetzes 1972 wurde es ausgedehnt auf „alle Arbeitnehmer des Betriebs, die das 18. Lebensjahr vollendet haben“ (§ 7 BetrVG; für den öffentlichen Dienst § 13 Bundespersonalvertretungsgesetz). Dieser Bereich demokratischer Teilhabe ist schon deshalb wichtig, weil Menschen einen großen Teil ihres Lebens als Arbeitnehmer und damit ‚im Betrieb‘ verbringen. Die integrationspolitische Bedeutung dieser Teilhabeoption liegt darin, dass ausländische Arbeitnehmer in Deutschland damit schon sehr früh ihren betrieblichen Kollegen mit deutscher Staatsangehörigkeit gleichgestellt wurden und das aktive wie das passive Wahlrecht erhielten. Auch der Betriebsrat ist in diesem Zusammenhang insofern wichtig, als das Gesetz ihm ausdrücklich die allgemeine Aufgabe zuweist, „die Integration ausländischer Arbeitnehmer im Betrieb und das Verständnis zwischen ihnen und den deutschen Arbeitnehmern zu fördern sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Betrieb zu beantragen“ (§ 80 Abs. 1 Satz 7 BetrVG).

Wie am Beispiel der IG Metall (als größter Einzelgewerkschaft) dokumentiert ist, ist die Anzahl der ausländischen Betriebsratsmitglieder seit Mitte der 1970er Jahre konstant angestiegen (Thränhardt 2008: 7f.; 2013: 12; Tab. B.11).¹⁶⁵ Auch deshalb sieht Thränhardt (2013: 11) Gewerkschaften und Betriebe als einen „Erfolgsfall integrativer Organisation von [...] Migranten in Deutschland“, der die

164 Im Bundesfreiwilligensurvey wird die Engagementquote als Anteil der freiwillig Engagierten an der jeweiligen Wohnbevölkerung definiert; Engagement umfasst danach auch informelles Engagement, das „außerhalb von Organisationen“ stattfindet (Netzwerke wie z. B. Freunde, Bekannte, Nachbarn) (BMFSFJ 2009: 21; BMFSFJ 2010: 4).

165 Die Gewerkschaften können – wie auch die Parteien – nur Angaben zu Mitgliedern mit ausländischer Staatsangehörigkeit machen, da ein Migrationshintergrund nicht erfasst wird. Von den Mitgliedsgewerkschaften des DGB erfassen nur noch die IG Metall und die IG Bergbau, Chemie, Energie Daten zur Staatsangehörigkeit. Die Zahlen zur Staatsangehörigkeit sind auch deshalb unsicher, weil nachträgliche Einbürgerungen in der Regel nicht erfasst sind. Der DGB geht davon aus, dass rund 8 Prozent der Mitglieder in den DGB-Gewerkschaften eine ausländische Staatsangehörigkeit haben (DGB 2008: 8).

Tab. B.11 Anteil ausländischer Mitglieder, Vorsitzender und Stellvertreter in Betriebsräten der IG Metall 1975–2012

	Betriebsratsmitglieder mit ausländischer Staatsangehörigkeit		Betriebsratsvorsitzende mit ausländischer Staatsangehörigkeit		stellvertretende Betriebsratsvorsitzende mit ausländischer Staatsangehörigkeit		Vorsitzende der Jugend- und Auszubildendenvertretung mit ausländischer Staatsangehörigkeit	
	absolut	anteilig	absolut	anteilig	absolut	anteilig	absolut	anteilig
1975	85	4,6 %	9	1,9 %	6	1,7 %	–	–
1980	242	6,3 %	19	1,4 %	11	1,8 %	1	7,7 %
1985	253	6,3 %	19	1,4 %	11	1,8 %	1	7,7 %
1990	337	6,3 %	33	1,8 %	14	1,8 %	1	7,1 %
1992	–	–	38	1,7 %	–	–	–	–
1994	–	–	83	2,1 %	–	–	–	–
1996	–	–	104	2,2 %	–	–	–	–
1998	1.417	6,0 %	195	2,7 %	151	2,8 %	60	10,0 %
2000	1.560	6,0 %	236	2,8 %	191	3,1 %	77	6,9 %
2001	1.596	6,0 %	259	2,9 %	198	3,1 %	78	6,6 %
2002	2.044	6,2 %	295	3,2 %	276	3,8 %	76	5,8 %
2003	2.021	6,2 %	293	3,2 %	280	4,0 %	68	5,1 %
2004	2.039	6,3 %	302	3,3 %	277	4,0 %	75	5,1 %
2005	2.056	6,5 %	313	3,5 %	272	4,0 %	74	5,0 %
2006	2.055	6,1 %	320	3,5 %	323	4,4 %	77	4,7 %
2007	2.093	6,2 %	328	3,5 %	326	4,4 %	79	4,7 %
2008	2.127	6,2 %	346	3,7 %	331	4,5 %	92	4,7 %
2009	2.132	6,3 %	357	3,8 %	333	4,5 %	91	4,6 %
2010	2.208	6,0 %	401	4,0 %	376	4,7 %	81	4,2 %
2011	2.199	6,0 %	405	4,0 %	369	4,7 %	94	4,0 %
2012	2.205	5,9 %	415	4,1 %	379	4,8 %	104	4,0 %

Anmerkung: Für bestimmte Zeitpunkte liegen (teilweise) keine Daten vor.

Quelle: IG Metall 2013

„Möglichkeiten und Effekte voller Integration“ aufzeige.¹⁶⁶ Für die Anfangsphase des BetrVG lässt sich anhand der deutlich steigenden Zahlen ausländischer Betriebsratsmitglieder und -vorsitzender eine hohe Dynamik der Teilhabe aufzeigen. Diese hat sich in den letzten Jahren allerdings merklich abgeschwächt (Tab. B.11). Zudem geht im Be-

reich der Jugend- und Auszubildendenvertretung (JAV) der Anteil von Vorsitzenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit zurück. In Bezug auf mögliche Gründe verweist der Vorstand der IG Metall darauf, dass viele Beschäftigte mit Migrationshintergrund inzwischen die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und die Zahl der Ausländer in

166 Um die Repräsentanz in Betriebsräten zu bewerten, müssten allerdings die Anteile der ausländischen Betriebsratsmitglieder denen der ausländischen Beschäftigten gegenübergestellt werden; dafür liegen aber keine Daten vor. Nach Auskunft des DGB sind ausländische Mitglieder jedoch in Betriebsräten (noch) nicht entsprechend ihrem Anteil in den Belegschaften repräsentiert. Darum sind von Gewerkschaftsseite Maßnahmen vorgesehen, die den Anteil ausländischer Betriebsräte erhöhen sollen (z. B. Ausgabe von Wahlunterlagen in wichtigen Sprachen) (DGB 2008: 10f.).

Gremien deshalb stagnieren könnte; außerdem gehe der Anteil von Jugendlichen ohne deutschen Pass, die einen Ausbildungsplatz bekommen, insgesamt zurück (vgl. dazu auch BMBF 2013b: 37). Des Weiteren gebe es in allen Altersgruppen zunehmend mehr Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit, die in der Regel ihre deutsche Staatsangehörigkeit angäben und entsprechend in der Statistik als Deutsche erfasst seien. Schließlich hätten engagierte ausländische Auszubildende es insgesamt schwerer, sich im betriebspolitischen Wettbewerb durchzusetzen, auch weil der Anteil der ausländischen an allen Auszubildenden abnehme. Belastbare Zahlen bzw. Belege hierzu liegen aber nicht vor. Solche zu erheben sollte im Interesse aller Beteiligten liegen.

Insgesamt hat das Thema der betrieblichen Partizipation von ausländischen Arbeitnehmern bzw. Beschäftigten mit Migrationshintergrund bei den Gewerkschaften derzeit keinen besonders hohen Stellenwert. Darauf weisen auch die unzureichenden Daten und Statistiken hin, die die Gewerkschaften bereitstellen können: Die begriffliche Weiterentwicklung von einer Unterscheidung nur nach Staatsangehörigkeit hin zur Kategorie des Migrationshintergrunds, die in vielen anderen Bereichen bereits etabliert ist, wurde hier noch nicht vollzogen. Dies mag zwar datenschutzrechtlich und technisch begründbar sein, es sollte aber nicht verhindern, dass die Gewerkschaften die interne Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund in betrieblichen Gremien genau erfassen – gerade weil mit dem BetrVG schon seit vielen Jahren eine strukturelle Grundlage für betriebliche Teilhabe besteht. Nur so ließe sich beurteilen, inwieweit Zuwanderer in der betrieblichen Mitbestimmung angemessen repräsentiert sind. Darüber hinaus sollte die Wirkung und Wirksamkeit der Betriebsratstätigkeit im Sinne des BetrVG eingehend untersucht werden, denn dieses Gremium ist in § 80 Abs. 1 S. 7 ausdrücklich beauftragt, die Integration zu fördern.

Migrantenverbände als Möglichkeit politisch-zivil-gesellschaftlicher Teilhabe?

Eine Sonderform politischen und zivilgesellschaftlichen Engagements bilden Migrantenverbände bzw. Migrantenorganisationen (die beiden Begriffe werden im Folgenden synonym verwendet).¹⁶⁷ Eine allgemein anerkannte Definition von Migrantenorganisationen gibt es nicht; weit verbreitet ist die von Pries (2010: 16) vorgeschlagene Definition als Organisationen, „die in einem ganz erheblichen Ausmaß (mindestens etwa zur Hälfte) aus Migranten zusammengesetzt sind und die sich mit migrationsrelevanten Themen und Aufgaben beschäftigen“. Wie viele

solcher Verbände oder Organisationen es in Deutschland gibt, ist nicht genau bekannt; Schätzungen reichen von 10.000 bis 20.000 (Pries 2013: 1).¹⁶⁸

Über die integrationspolitischen Potenziale von Migrantenorganisationen wird in Politik und Wissenschaft seit vielen Jahren diskutiert. Der SVR hat zu dieser Frage eine Expertise vergeben (Halm 2013), auf die sich die folgenden Ausführungen größtenteils beziehen.

Entstehung und Entwicklung von Migrantenverbänden
Zur Zeit der Arbeitsmigration der 1950er bis 1970er Jahre wurden Zuwanderer zunächst von den Sozialverbänden betreut. Migrantenorganisationen bildeten sich erst später, als Reaktion auf die „aus dieser Organisationsform resultierenden Defizite“ (z. B. mangelnde Einbindung in Entscheidungsstrukturen) (Halm 2013: 4). Zunächst waren es fast ausschließlich religiöse Vereine oder sog. Arbeitervereine. Ab Mitte der 1970er Jahre verbreiterte sich das Spektrum der Themen und Aufgaben dieser Migrantenorganisationen. Neben Sport-, Kultur- und Elternvereinen (die auch die Bedeutung von Familienzusammenführung und von Bildung deutlich machen) entstanden z. B. auch Wirtschafts- und Unternehmerverbände oder „politische Organisationen, die oftmals Themen der Herkunftsländer adressierten, sich aber im Verlauf ihres Bestehens zunehmend auch Belangen im Ankunftsland angenommen haben“ (Halm 2013: 4). Diese Formen der Assoziierung oder Selbstorganisation waren – und sind – für die Zuwanderer auch eine Möglichkeit, auf schwierige soziale Kontexte zu reagieren und sich auf die Gesellschaft des Aufnahmelandes einzustellen. Sie sind von *Peers* gegründet, die sich in der gleichen Lage befinden, und ihr Ziel ist somit, gemeinsame Bedürfnisse zu befriedigen oder gemeinsame Probleme zu überwinden. Durch gesellschaftliche und materielle Unterstützung können sie Zuwanderern auch helfen, ihre persönliche Situation zu verbessern.

Für die Entstehung und Entwicklung von Migrantenorganisationen sind auch politische Opportunitätsstrukturen wesentlich. Neben der Möglichkeit für Migrantenorganisationen, bestimmte politische Positionen bei relevanten politischen Akteuren zu platzieren (Eisinger 1973), können solche Opportunitätsstrukturen auch die Arbeit und die Ziele der Bewegungen selbst beeinflussen und die Mobilisierung neuer Ressourcen begünstigen (Pries/Sezgin 2012: 16), z. B. indem die Organisationen ihre Angebote gesellschaftlichen Erwartungen anpassen (Sprachkurse, interreligiöser Dialog etc.). Insbesondere die Opportunitätsstrukturen im Aufnahmekontext beeinflussen die Gestaltung und Ausrichtung der Migrantenorganisationen (van Houte/Perrin/Orrnert 2013; Koopmans/Statham

167 Vom Herkunftsstaat finanzierte Organisationen werden hier nicht als Migrantenverbände oder -organisationen (bzw. Migrantenselbstorganisationen) verstanden.

168 Eine bereits 2001 durchgeführte Erhebung im Rahmen des von der VolkswagenStiftung geförderten Forschungsprojekts „Einwandererkulturen, Netzwerke und ihre Integrationsqualität“ kam auf eine Anzahl von ca. 16.000 registrierten Ausländervereinen (Hunger 2004: 12; Hunger 2005).

2001; Soysal 1994). Dies zeigt sich auch daran, dass selbst herkunftsländorientierte Vereinigungen im Aufnahmekontext institutionelle Freiheiten genießen können, die sie im Herkunftsland nicht hätten. Das gilt beispielsweise für kurdische und religiöse Organisationen: Die zivilen Rechte in Deutschland haben ihnen Entfaltungsmöglichkeiten gegeben, die im Herkunftskontext in dieser Form nicht bestanden haben bzw. bestehen würden (Ögelman 2003; Freeman/Ögelman 1998).

Migrantenverbände setzen sich meist aus Menschen aus einem bestimmten Herkunftsraum bzw. Herkunftsland zusammen. Hunger (2002: 4) ermittelte, dass es achtmal so viele herkunftshomogene wie herkunftsheterogene Organisationen gibt. Dabei sind die herkunftsheterogenen Organisationen zu einem erheblichen Teil muslimische Gemeinden; 2011 wurden etwa zwei Drittel der zu diesem Zeitpunkt bestehenden muslimischen Organisationen als herkunftsheterogen eingestuft (Halm/Sauer 2012; Hunger 2002: 83). Tendenziell verlieren herkunftshomogene Organisationen an Bedeutung gegenüber herkunftsheterogenen und transethnischen Organisationen, die als übergreifende Lobbyorganisationen die Interessen von Zuwanderern in Parlament und Gesellschaft besser vertreten können.

Migrantenverbände und Integration: zunehmende Anerkennung der Potenziale

Die Frage, ob Migrantenverbände Integration hemmen oder fördern, wurde in der Vergangenheit kontrovers diskutiert (Hunger 2004: 18; Pries 2013: 3; vgl. auch Elwert 1982; Esser 1986; Thränhardt 2000). Mittlerweile wird jedoch anerkannt, dass sie für Integrationsprozesse wichtig sein können, und sie werden zunehmend als „Dialogpartner“ und „Ansprechpartner für die kommunale Verwaltung und Politik“ wahrgenommen (Pries 2013: 2, 5). Zusätzlich zeigen Studienergebnisse, dass Netzwerke und damit Sozialkapital (verstanden als die Menge und Qualität sozialer Beziehungen) sich grundsätzlich auch auf andere Bereiche der Teilhabe (z. B. Arbeitsmarkt oder Bildung) auswirken. Dies ist jedoch nicht zu generalisieren, denn die Wirkung eigenethnischer Netzwerke auf Integration kann ambivalent sein, wenn dadurch die berufliche Mobilität eingeschränkt wird und sie zu einem „Verbleib [...] in weniger zukunftssträchtigen Arbeitsmarktsegmenten“ führen (Drever/Spieß 2006: 327).

Fazit: Migrantenverbände fördern und fordern

Vieles spricht dafür, dass die Potenziale der Migrantenorganisationen bisher kaum ausgeschöpft werden – sowohl von ihren (potenziellen) Mitgliedern als auch von den politischen Akteuren in Deutschland insgesamt.¹⁶⁹ Dies hängt auch damit zusammen, dass diese Organisationen bislang eher zu kritisch betrachtet wurden. Neben mangelnder Transparenz wurde ihnen häufig vorgeworfen, sich auf Partikularinteressen zu konzentrieren, die weder System- noch Sozialintegration fördern. Nach den Anschlägen auf das World Trade Center im Jahr 2001 wurden Migrantenorganisationen sehr stark im Zusammenhang mit der allgemeinen Sicherheit betrachtet (Rosenow-Williams 2012). Das zeigt sich auch an der Praxis, dass neu gegründete Ausländervereine sich innerhalb von zwei Wochen im Ausländervereinsregister eintragen müssen, was vor allem mit Sicherheitsaspekten und der Möglichkeit zur „präventiven Gefahrenabwehr“ begründet wird (BVA 2013).

Die Politik sollte jedoch grundsätzlich darüber nachdenken, wie Migrantenorganisationen stärker in einen integrationsfördernden Prozess eingebunden werden können. Migrantenorganisationen können die politische Teilhabe von Zuwanderern auf kommunaler, Länder- und Bundesebene fördern, sie können den Staat auf spezifische gesellschaftspolitische Problemkonstellationen aufmerksam machen und damit als ‚eingebaute gesellschaftliche Qualitätskontrolle‘ fungieren¹⁷⁰ und sie können als Vermittlungsinstanz aktiv werden. So sind etwa die sozialen Probleme von einigen bildungsfernen und sozial benachteiligten Zuwanderern aus Rumänien und Bulgarien, die in einigen Städten konzentriert auftreten, ohne Beteiligung entsprechender Verbände und Integrationsscouts kaum zu lösen.¹⁷¹

Für den Umgang und die Kooperation mit Migrantenverbänden sollte generell „die Frage der integrationspolitischen Steuerungsgewinne und – damit untrennbar verbunden – die Chance der Erhöhung der politischen Partizipation von Einwanderern handlungsleitend“ sein (Halm 2013: 24; vgl. auch Weiss 2013: 30). Auf kommunaler und Länderebene kooperieren politische Akteure schon länger mit Migrantenverbänden, aber auch hier sollte die Zusammenarbeit zum Teil weiter verstärkt werden. Die erhöhte politische Aufmerksamkeit für die Migrantenverbände und deren gestiegene Bedeutung zeigen sich auch

169 Eine Untersuchung zu türkischen Migrantenverbänden hat gezeigt, dass deren Bemühungen, die Integration türkischer Zuwanderer in Deutschland zu unterstützen, von der Öffentlichkeit bisher meist ignoriert wurden (Sezgin 2008).

170 Stärkere Migrantenorganisationen hätten z. B. früher ihre Stimme erheben können, um darauf hinzuweisen, dass Menschen mit Migrationshintergrund in öffentlichen Verwaltungen signifikant unterrepräsentiert sind (Kap. B.1.2), und damit frühzeitig auf Defizite im Bereich der interkulturellen Öffnung aufmerksam machen können.

171 Solche Integrationslotsen oder Integrationslotsen gibt es in verschiedenen Städten Deutschlands. In Städten in Nordrhein-Westfalen sollen sie als „Brückenbauer [...] zwischen Neuzuwanderern und Behörden, Ämtern und sozialen Einrichtungen“ dienen (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2013; vgl. auch Bauerdick 2013). So betreibt etwa der Verein ZOF e. V. im Stadtteil Duisburg-Hochfeld seit 2011 eine Beratungsstelle für Bulgaren und Rumänen (ZOF e. V. 2013). Ein anderes Beispiel ist die Zusammenarbeit der Stadt Hamburg und der Türkischen Gemeinde Hamburg (TGH) im Rahmen der Hamburger Einbürgerungskampagne: Die TGH koordiniert Einbürgerungslotsen aus unterschiedlichen Communitys, die Beratung zum Thema Einbürgerung anbieten (Hamburg.de 2013).

deutlich darin, dass der Förderumfang für die Arbeit von Migrantenverbänden auf Bundesebene gestiegen ist und die Förderprogramme vielfältiger werden; zudem wird die Kooperation mit etablierten Trägern unterstützt, Migrantenorganisationen werden in allgemeine Förderstrukturen einbezogen und „neue Felder der Zusammenarbeit [...] jenseits der ‚klassischen‘ Integrationspolitik“ (Halm 2013: 21) etabliert (z. B. mit grenzüberschreitenden Verbänden im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit) (vgl. auch BT-Drs. 17/7740; Hunger/Metzger 2011; Reinecke et al. 2010; Haase/Müller 2012). Nach Jahrzehnten der Marginalisierung oder gar der vorwiegend kritischen Beurteilung von Migrantenorganisationen hat sich also auch in diesem Feld ein gewisser Paradigmenwechsel vollzogen und der Blick richtet sich stärker auf Ressourcen und Teilhabe. Doch sollte die Bedeutung von Migrantenorganisationen auch nicht „allzu stark überhöht“ und diese „als neue ‚Wunderwaffen‘ für Entwicklung und Integration“ (Pries 2013: 7) angesehen werden. Festzuhalten bleibt aber, dass Migrantenverbände eine wichtige integrationspolitische Ressource sind, und für die Politik könnten sie ein neuer Partner sein, der bislang noch zu wenig angesprochen wird.

B.1.4 Religiös-kulturelle Pluralität: Offenheit des deutschen Religionsverfassungsrechts

Zuwanderung hat die Bevölkerungsstruktur in Deutschland seit Mitte der 1950er Jahre erheblich verändert und das Land in vielerlei Hinsicht pluralisiert. Eine wichtige Facette dieser Pluralisierung sind neue Formen religiösen Lebens, die politische Akteure vor neue Herausforderungen stellen. Dabei stellt sich zum einen die Frage, wie Konflikte zwischen religiös-kulturell begründeten Vorschriften und staatlichen Normen, die als Normenkollision beschrieben werden, zu moderieren sind. Eine andere Frage bezieht sich darauf, wie der Staat angemessen auf den Anspruch institutioneller Gleichbehandlung reagieren kann, den religiöse Glaubensgemeinschaften vorbringen, die sich im Land neu etablieren.

Diversität in Deutschland: Entwicklung der Einwanderungsgesellschaft

Spätestens ab der sog. Gastarbeiterwanderung wurde deutlich, dass Pluralität und Diversität in Deutschland zunehmen. Die Zuwanderung, die nach dem Zweiten Weltkrieg und vor allem ab Mitte der 1950er Jahre mit der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer („Gastarbeiter“) einsetzte, war aber noch von wenigen Herkunftsländern dominiert. Ab Mitte der 1990er Jahre erweiterte sich das Herkunftsspektrum der Zuwanderung erheblich (Statistisches Bundesamt 2012; 2013a) und damit auch die nach Deutschland ‚mitgebrachten‘ religiösen Orientierungen (Abb. B.7) und Sprachen.

Im Jahr 2012 lebten in Deutschland Menschen aus fast allen Staaten der Welt. Ein großer Teil der ausländischen Bevölkerung (39,1 %) hatte die Staatsangehörigkeit eines EU-Staats. Diese Gruppe der Unionsbürger setzt sich aber wiederum aus unterschiedlich großen Einzelherkunftgruppen zusammen. Die einzige Großgruppe aus einem Herkunftsland bilden Zuwanderer aus der Türkei: Sie machen über ein Fünftel aller in Deutschland lebenden Ausländer aus (21,8 %). Von den übrigen Staatsangehörigkeiten haben über 90 Prozent einen Anteil von unter 1 Prozent an der ausländischen Bevölkerung, die meisten sogar unter 0,1 Prozent (ca. 64 %), viele gar unter 0,01 Prozent (ca. 35 %) (Statistisches Bundesamt 2013d).¹⁷²

Eine Folge dieser veränderten Zuwanderungsmuster ist die „zunehmende Vielfalt religiöser Zugehörigkeiten und Identitäten“ (Pollack/Müller 2013: 34). Gerade dieser Aspekt wird in Politik und Öffentlichkeit viel diskutiert. Allerdings kann von den Herkunftsländern nicht direkt auf eine bestimmte religiöse Zugehörigkeit geschlossen werden. Abgesehen von der Entwicklung der Mitgliederzahlen in den beiden christlichen Großkirchen, die gut dokumentiert ist, gibt es zur langfristigen Entwicklung von Religiosität und religiöser Selbstverortung in Deutschland kaum verlässliche Daten.¹⁷³

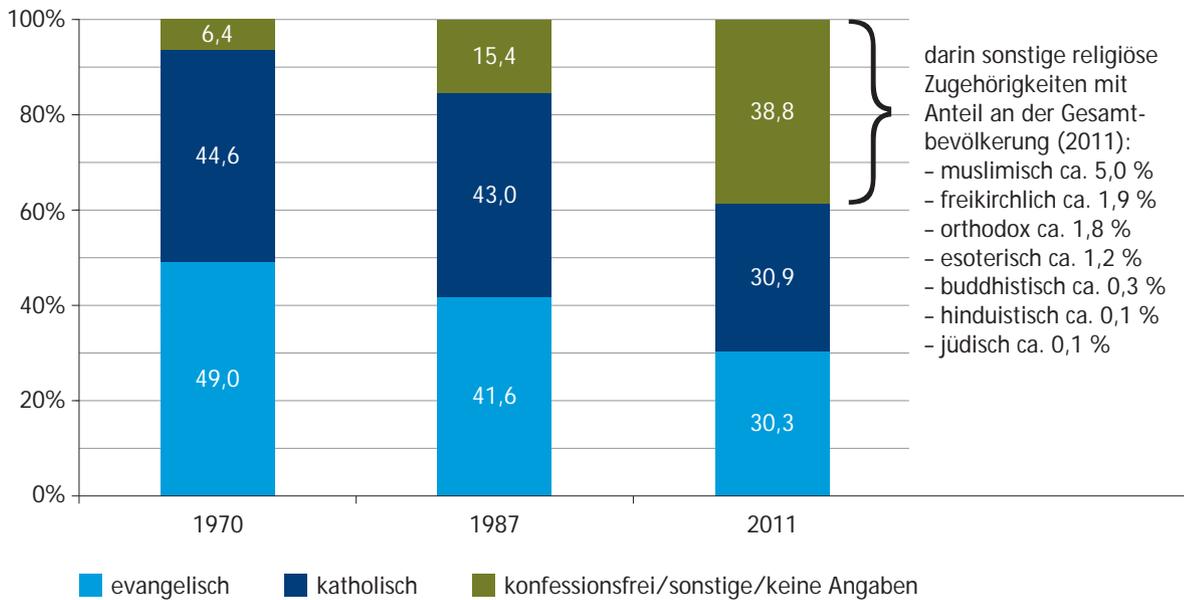
Die in Abb. B.7 genannten Zahlen der Volkszählung 2011¹⁷⁴ schlüsseln lediglich für die beiden großen christlichen Religionsgemeinschaften genauer auf und fassen

172 Um die Vielfalt der in Deutschland lebenden Bevölkerung abzubilden, könnte man alternativ zur Unterscheidung ‚nach Pass‘ auch anhand der statistischen Kategorie Migrationshintergrund differenzieren. Entsprechende Daten sind über den Mikrozensus grundsätzlich verfügbar. Allerdings werden Zahlenwerte unter 5.000 dort wegen hoher Standardfehler und aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht ausgewiesen. Gerade für die sehr zahlreichen Klein- und Kleinstgruppen (Herkunftsländer, aus denen nur wenige Zuwanderer im Land leben) könnten also keine Anteile ausgewiesen bzw. sie könnten nur als Sammelkategorie dargestellt werden.

173 Für das Land Nordrhein-Westfalen gibt es beispielsweise einen Atlas der Religionen, der vom Centrum für Religionswissenschaftliche Studien der Ruhr-Universität Bochum erstellt wurde.

174 In der Haushaltsbefragung des Zensus 2011 wurden Religionszugehörigkeit und Glaubensbekenntnis mit zwei Fragen erfasst: Zum einen wurde nach der Mitgliedschaft in einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft gefragt (hier war die Auskunft verpflichtend); zum anderen konnten Befragte, die diese erste Frage verneinten (knapp 32 %), die jeweilige Religion, das Glaubensbekenntnis oder die Weltanschauung konkretisieren (diese Angabe war freiwillig). Die zweite Frage wurde in die Haushaltsbefragung aufgenommen, um erstmals Aufschluss darüber zu gewinnen, wie viele Menschen in Deutschland anderen (nicht öffentlich-rechtlich organisierten) Weltreligionen angehören. Allerdings haben darauf nur 48,3 Prozent der betreffenden Personen geantwortet, darum liegt für ca. 17 Prozent der Bevölkerung keine Angabe zur Religion oder Weltanschauung vor. Daher können die Ergebnisse zu dieser Frage nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes nicht veröffentlicht werden.

Abb. B.7 Religiöse Zugehörigkeiten in Deutschland 1970, 1987 und 2011



Anmerkung: Ergebnisse der Volkszählungen 1970, 1987 und 2011 sowie Daten des Religionswissenschaftlichen Medien- und Informationsdienstes e. V. Der Anteil der Muslime wurde auf der Basis der Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ berechnet. Danach macht die Glaubensgruppe der Sunniten einen Anteil von 74 Prozent aus, die der Aleviten 13 Prozent und die der Schiiten 7 Prozent; weitere Muslime gehören kleineren Gruppen wie der Ahmadiyya (unter 2 %) oder anderen muslimischen Glaubensgemeinschaften an (Haug/Müssig/Stichs 2009).

Quelle: Statistisches Bundesamt 1974, 1990, 2013q; Religionswissenschaftlicher Medien- und Informationsdienst e. V. 2013; Haug/Müssig/Stichs 2009; eigene Darstellung

alle nichtchristlichen Zugehörigkeiten sowie Nichtreligiöse unter „sonstige“ zusammen.¹⁷⁵ Das aus den Daten der Volkszählung gewonnene Muster der religiösen Zuordnungen deckt sich jedoch weitgehend mit den Berechnungen verschiedener religionswissenschaftlicher Studien (u. a. Pollack/Müller 2013; Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland 2012; Religionswissenschaftlicher Medien- und Informationsdienst e. V. 2013).

Abb. B.7 dokumentiert eine ‚Diversifizierung von religiöser Diversität‘. Diese zeigt sich neben einer geringeren Bindungskraft der christlichen Großkirchen, die strukturell

lange Jahre dominiert haben, auch in der Zunahme der Gruppe „sonstige“, die alle nichtreligiösen bzw. nicht den christlichen Kirchen angehörenden Personen zusammenfasst.¹⁷⁶ Muslime stellen einen Anteil von etwa 5 Prozent an der Gesamtbevölkerung.¹⁷⁷ Danach folgen mit großem Abstand Angehörige freikirchlicher Gemeinschaften (ca. 1,9 %), Orthodoxe (ca. 1,8 %) und Personen buddhistischen (0,3 %), hinduistischen (0,1 %) und jüdischen Glaubens (0,1 %) (Haug/Müssig/Stichs 2009; Pollack/Müller 2013; Religionswissenschaftlicher Medien- und Informationsdienst e. V. 2013).¹⁷⁸

175 Nach den Ergebnissen der Volkszählungen fielen 1970 ca. 29,7 Millionen Menschen unter die Kategorie „evangelisch“ bzw. 27,0 Millionen unter die Kategorie „katholisch“ und ca. 3,9 Millionen unter die Kategorie „konfessionsfrei/sonstige/keine Angabe“. 1987 waren es 25,4 bzw. 26,2 Millionen und 9,4 Millionen, 2011 24,3 bzw. 24,7 Millionen und 31,2 Millionen (Statistisches Bundesamt 1974; 1990; 2013q).

176 Dass der Anteil nicht religiös gebundener Menschen zugenommen hat, geht zum Teil auch auf die Wiedervereinigung zurück: Die Anteile für 1970 und 1987 geben nur die Verhältnisse in Westdeutschland wieder.

177 Die (überwiegend) aus der Türkei zugewanderten Aleviten nehmen unter den Muslimen eine Sonderstellung ein, da sie sich in ihrer Glaubensauffassung deutlich vom orthodoxen Islam unterscheiden. Ob das Alevitentum zum Islam gehört, ist selbst unter Aleviten umstritten. Die überwiegende Mehrheit betrachtet sich jedoch als muslimisch (Haug/Müssig/Stichs 2009: 314). Weniger als 2 Prozent der Muslime leben in Ostdeutschland (Haug/Müssig/Stichs 2009: 107).

178 Eine differenzierte Auswertung der Daten des Zensus 2011 nach römisch-katholischer Kirche, evangelischer Kirche, evangelischen Freikirchen, orthodoxen Kirchen, jüdischen Gemeinden und sonstigen öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften wird nach Auskunft des Statistischen Bundesamts frühestens 2014 zur Verfügung stehen. Nach den hier herangezogenen Quellen sind ca. 4 Millionen Menschen in Deutschland Muslime (davon ca. 480.000 bis 552.000 Aleviten), je ca. 1,5 Millionen gehören den freikirchlichen bzw. orthodoxen Glaubensgemeinschaften an, fast 0,3 Millionen sind Buddhisten und je rund 0,1 Millionen gehören dem hinduistischen oder jüdischen Glauben an.

Religiosität hemmt und fördert Teilhabe: theoretische und empirische Befunde

Religion wird im Kontext von Migration und Integration stets mit Fragen kultureller Selbst- und Fremdverortung in Verbindung gebracht. In freiheitlichen und säkularen (wenn auch nicht notwendigerweise laizistischen) Gesellschaften ist religiöse Teilhabe vollständig freigestellt. Religionsfreiheit ist in Deutschland und anderen liberaldemokratischen Staaten als wichtiges Grund- und Menschenrecht festgeschrieben. Sie bedeutet nicht nur die Freiheit, einer bestimmten Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft anzugehören und nach den dort jeweils geltenden Vorgaben und Vorschriften zu leben, sondern eben auch die Freiheit, sich keiner Religion oder Weltanschauung zuzuordnen und den Glauben an einen Gott (oder mehrere Götter) abzulehnen.¹⁷⁹

Dies heißt aber nicht, dass der Bereich der Religion für eine Integration, die als gleichberechtigte Teilhabe verstanden wird, irrelevant wäre. Religiosität kann einen wichtigen Beitrag zur Teilhabe leisten, denn sie verleiht ein Zugehörigkeitsgefühl, das besonders neu Zugewanderten die nötige psychische Stabilität geben kann, um sich in einer noch ungewohnten Lebenssituation zurechtzufinden. In diesem Sinne ist Religion eine wichtige „Form der Kontingenzbewältigung“ (Uslucan 2011: 147).¹⁸⁰ Darüber hinaus stellen Studien zu Netzwerken und Sozialkapital heraus, dass im Kollektiv gelebte Religiosität dahingehend sozialintegrativ wirken kann, dass darüber Kontakte und Ressourcen gewonnen werden können, die für erfolgreiche Teilhabe an anderen Integrationsbereichen entscheidend sind. Insofern können über Religion auch Teilhabechancen vergeben werden, zumindest innerhalb der Glaubensgemeinschaft. Außerdem erlaubt die (aktive) Mitgliedschaft in einer religiösen Gemeinde, ziviles Engagement auch im nichtreligiösen Kontext einzuüben, wie besonders Studien zum US-amerikanischen Raum betonen (Foner/Alba 2008). Abgesehen von Vorteilen für die individuelle Integration kann (öffentlich) gelebte Religiosität insgesamt dazu beitragen, gesellschaftliches Sozialkapital zu erhalten und zu schaffen; empirische Hinweise darauf gibt es auch für Deutschland (Traunmüller 2008).¹⁸¹ Darüber hinaus nehmen die Kirchen in der historisch gewachsenen Ordnung von Staat und Kirche (nicht nur) in Deutschland eine besondere Rolle ein; sie wirken als Träger sozialer Einrichtungen und haben auch deshalb eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung.

Auf der anderen Seite kann Religiosität bzw. können öffentlich gelebte kulturelle und religiöse Praktiken Integration aber auch erschweren bzw. behindern. Das gilt zum einen für religiöse Diskriminierung, etwa wenn Arbeitgeber Personen mit einer bestimmten religiösen Zugehörigkeit grundsätzlich nicht einstellen. Schwierige Fragen wirft auch die Berücksichtigung religiöser Bedürfnisse von Arbeitnehmern während der Arbeitszeit auf (z. B. Gebetspausen). Hier sind die betrieblichen Belange gegen die Grundrechte der betroffenen Arbeitnehmer abzuwägen. Auch das kirchliche Arbeitsrecht gerät zunehmend unter Druck, wenn es um die Beschäftigung von Personen geht, die am Verkündigungsauftrag der Kirchen nicht teilhaben. Die Besonderheiten des kirchlichen Arbeitsrechts werden vom Selbstbestimmungsrecht der Kirchen getragen, das verfassungsrechtlich verbürgt ist und sich aus der Religionsfreiheit ergibt; es wird aber angenommen, dass dieses Selbstbestimmungsrecht aus verfassungsrechtlichen Gründen und auch nach dem europarechtlichen Diskriminierungsverbot begrenzt werden muss.

Zum anderen können kulturell-religiöse Praktiken dann einschränkend wirken, wenn der Staat, der unmittelbar der religiösen Neutralität und dem Diskriminierungsverbot verpflichtet ist, selbst nach religiöser Zugehörigkeit unterscheidet. Hier ist als Beispiel die Frage zu nennen, die seit dem Urteil des BVerfG vor zehn Jahren prominent diskutiert wird: Sind Lehrerinnen mit Kopftuch im öffentlichen Schuldienst zulässig? Einige Bundesländer haben hierzu Regelungen getroffen, die das Tragen religiöser Symbole im Schuldienst grundsätzlich nicht gestatten. In anderen Bundesländern verhindert das Kopftuch als religiöses Symbol eine Einstellung im Schuldienst, andere religiös konnotierte Kleidungsstücke jedoch nicht. Wieder andere Länder haben noch keine Regelungen getroffen. Exklusiv ‚christlich-abendländische‘ Symbole zu privilegieren ist aus Sicht des SVR nicht hinnehmbar.

Jenseits von Diskriminierung kann Religion aber auch dann Integration hemmen, wenn sie die Chancen auf Teilhabe an Bildung und Arbeit oder an anderen Bereichen, die als zentral für Integration identifiziert wurden, mindert. Dies ist etwa dann der Fall, wenn religiös vorgeschriebene Handlungsmuster sich mit den „lebensperspektivischen Standarderwartungen der modernen Gesellschaft“ (SVR 2013: 134) oder auch mit denen des Individuums selbst nicht in Einklang bringen lassen. Zu den lebensperspektivischen Standarderwartungen gehört z. B., die individuelle Selbstidentifikation und Selbstentfaltung zu ermöglichen:

179 Siehe dazu grundlegend die bei Isaiah Berlin (1969) ausgeführte Unterscheidung zwischen negativer und positiver Freiheit.

180 Dieser Effekt ist auch deshalb nicht zu unterschätzen, weil Migration oft mit einem Abstieg auf der sozialen bzw. der Karriereleiter einhergeht, z. B. wenn ausländische Berufsqualifikationen nicht, nicht sofort oder nicht vollständig anerkannt werden (Foner/Alba 2008).

181 Traunmüller (2008) hat in einer multivariaten Studie mit Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) gezeigt, dass die öffentliche Ausübung von Religiosität konfessions- bzw. religionsübergreifend mit einem größeren sozialen Netzwerk und größerer Soziabilität einhergeht.

Info-Box 9 Wechselwirkungen zwischen Religiosität und gesellschaftlicher Teilhabe

Für Deutschland wurde vor allem der Einfluss muslimischer Religiosität auf die Chancen gesellschaftlicher Teilhabe untersucht. Die jüngsten empirischen Befunde hierzu weisen tendenziell in die Richtung, dass mit starker Religiosität eine geringere gesellschaftliche Teilhabe einhergeht. Allerdings ist hier einschränkend zu sagen, dass die ursächliche Bedeutung der religiösen Orientierung für den Stand der gesellschaftlichen Integration kaum geklärt ist.

Hans (2010) zeigt auf der Grundlage einer Auswertung von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), dass die muslimische Religiosität den Integrationsverlauf in allen Bereichen tangiert; die Studie stellt heraus, dass insbesondere bei sehr religiösen Muslimen die soziale und kulturelle Integration deutlich langsamer erfolgt. Eine jüngere Studie des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) befasst sich mit den wirtschaftlichen Orientierungen muslimischer Einwanderer und identifiziert bei Türkeistämmigen eine Form der Altersvorsorge, die von der der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund abweicht (z. B. geringere Sparquote aufgrund geringerer Einkommen bzw. seltener private Altersvorsorge). Dies lässt sich jedoch weniger auf Kultur oder Religion zurückführen, sondern legt eher eine migrationsbedingte Erklärung nahe (Sauer/Halm 2010). Granato und Skrobanek (2007) haben in ihrer Studie die Einmündungschancen junger Muslime mit Migrationshintergrund nach dem Schulabschluss untersucht und kamen zu dem Ergebnis, dass Muslime schlechtere Chancen haben als andere Religionsgruppen mit Migrationshintergrund, eine Ausbildung zu realisieren oder weiter zur Schule zu gehen. Entscheidend war dabei die Religionszugehörigkeit, nicht die Intensität der Religiosität. Die von Stichs und Müssig (2013) durchgeführte Sonderauswertung der BAMF-Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ von 2008 (Haug/Müssig/Stichs 2009), die auf muslimische und christliche Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren fokussiert ist, konnte ebenfalls nachweisen, dass (bei Kontrolle sozialstruktureller Variablen) Religionszugehörigkeit und Gläubigkeit die strukturelle Integration beeinflussen: Die Sonderauswertung zeigt zunächst, dass Einbindung in den und Positionierung auf dem Arbeitsmarkt in erster Linie durch das Geschlecht beeinflusst sind und der Einfluss der Religion nur in der Gruppe der Frauen statistisch signifikant ist. Demnach waren gläubige Musliminnen seltener erwerbstätig (differenziert wurde zwischen Frauen mit und ohne Kopftuch). Zwischen muslimischen und christlichen Männern gab es hingegen kaum Unterschiede im Erwerbsstatus.

Alle Menschen sollen über ihren Lebensentwurf frei entscheiden können, sei dieser nun besonders traditionell oder besonders progressiv. Habermas (2002: 174) beschreibt dies als Spannungsverhältnis insofern, als „jede Religion [...] ursprünglich ‚Weltbild‘ [...] auch in dem Sinne [ist], daß sie die Autorität beansprucht, eine Lebensform *im Ganzen* zu strukturieren [...] [d]iesen Anspruch auf umfassende Lebensgestaltung [...] [aber] aufgeben [muss], sobald sich in pluralistischen Gesellschaften das Leben der religiösen Gemeinde vom Leben des größeren politischen Gemeinwesens differenziert“.

Religion und gesellschaftliche Teilhabe hängen also auf vielfältige Weise zusammen. Weitestgehend unbestritten ist, dass religiöse Orientierungen und eine religiöse Lebensführung dem Einzelnen Halt, Stabilität und Sinnpotenziale anbieten und Religiosität auf der individuellen Ebene mit Aspekten des Wohlbefindens einhergeht (McCullough/Willoughby 2009). Empirische Studien zeigen aber auch, dass Religiosität die Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe negativ beeinflussen kann (Info-Box 9).

Implikationen von Vielfalt: Normenkollisionen und Einbeziehung religiös-kultureller Anliegen

Der Umgang mit Vielfalt war gerade auf dem heterogenen europäischen Kontinent immer ein wichtiges Thema. Diese Aufgabe ist komplexer geworden, durch Einwanderung und die daraus resultierende Vielfalt, aber eben auch durch größere Variation in anderen Bereichen des sozialen Lebens, z. B. Lebensstilen, Geschlechterorientierungen etc. In einer religiös weithin homogenen bzw. bikonfessionellen Gesellschaft waren Eingriffe in die Religionsfreiheit selten erforderlich, doch der Regulierungsbedarf steigt, wenn Gesellschaften sich religiös ausdifferenzieren (Dreier 2008: 22). Staatlicher Handlungsbedarf besteht in zwei unterschiedlich gelagerten Bereichen: Zum einen ist eine aktive Antidiskriminierungspolitik nötig, um Benachteiligungen vor allem im Bildungsbereich und am Arbeitsmarkt, die auf eine bestimmte Religionszugehörigkeit zurückgehen, effektiv zu bekämpfen. Zum anderen kommt es im Zuge der Diversität häufiger zu Normenkollisionen, wenn z. B. das

Grundrecht der (positiven) Religionsfreiheit mit anderen Grundrechten in einen strukturellen Widerspruch gerät. Einige solcher Fälle von ‚Grundrechtsinversion‘, die für die Rechtsordnung eine „schwierige Gratwanderung“ (Dreier 2008: 24) bedeuten, werden im Folgenden ausführlicher vorgestellt.

Religionsfreiheit vs. staatliche Neutralität

Das islamische Kopftuch ist seit vielen Jahren Konfliktstoff und hat schon mehrfach die Gerichte beschäftigt.¹⁸² Als besonders brisant hat sich die Frage erwiesen, ob es Lehrerinnen an öffentlichen Schulen erlaubt sein soll, dieses Kleidungsstück zu tragen, das als religiös-kulturelles Symbol wahrgenommen wird. Außer Frage steht, dass es Schülerinnen an öffentlichen Schulen freisteht, Zeichen ihrer Religionszugehörigkeit zu tragen bzw. sich nach religiösen Vorschriften zu kleiden (Deutsche Islam Konferenz 2009). Für Lehrerinnen sind die Regelungen uneinheitlich, auch mehr als zehn Jahre nach dem sog. Kopftuchurteil des BVerfG. Das Gericht hatte damals über die Verfassungsbeschwerde der Lehrerin Fereshta Ludin zu entscheiden, der das Land Baden-Württemberg 1998 die Einstellung in den Schuldienst verweigert hatte, weil sie ein Kopftuch trug. In seinem Urteil bezog das Gericht aber nicht eindeutig Stellung zu der verhandelten Frage, sondern entschied lediglich, dass das in Baden-Württemberg ausgesprochene Verbot ohne ländergesetzliche Regelung unzulässig sei. Es obliege den Landesgesetzgebern, „im öffentlichen Willensbildungsprozess einen für alle zumutbaren Kompromiss zu suchen“ (BVerfG, Urteil v. 24.09.2003 – 2 BvR 1436/02, Rn. 47).¹⁸³

Die Bundesländer haben die vom BVerfG eröffneten Möglichkeiten sehr unterschiedlich umgesetzt: Acht Länder haben diese Frage gesetzlich geregelt. Vier davon (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Hessen) haben in die Regelung Sonderklauseln für christlich und jüdisch geprägte religiöse Symbole aufgenommen, in Berlin, Niedersachsen, dem Saarland und Bremen sind religiöse Symbole im Schuldienst grundsätzlich unzulässig. Die anderen acht Bundesländer haben keine gesetzlichen

Regelungen getroffen. In Kürze soll das BVerfG darüber entscheiden, ob die nordrhein-westfälischen Regelungen zulässig sind.¹⁸⁴

Religionsfreiheit vs. staatlicher Erziehungsauftrag (Unterrichtsbefreiung)

Zu Normenkollisionen kam es in der Vergangenheit auch zwischen Eltern, die ihre Kinder unter Berufung auf die Religions- bzw. Erziehungsfreiheit von Teilen des staatlichen Schulunterrichts fernhalten wollten, und der staatlichen Schulpflicht, die in Art. 7 Abs. 1 GG bzw. den Landesverfassungen kodifiziert ist. Solche Normenkollisionen können als „Religious Exemption Claims“ (Koenig 2009: 301) beschrieben werden. In der öffentlichen Diskussion über Integration werden religiös-kulturell begründete Normenkollisionen in der Regel ausschließlich mit dem Islam in Verbindung gebracht, der in Deutschland mittlerweile als dritte Großreligion etabliert ist.¹⁸⁵ Das ist jedoch eine Verzerrung; ähnliche Auseinandersetzungen zwischen Eltern und Schulbehörden bzw. Gerichten gab und gibt es auch unter Berufung auf das Christentum, die Zeugen Jehovas oder christlich geprägte Sekten. Ein aktuelles, medial gut dokumentiertes Beispiel für eine Normenkollision in Bezug auf die staatliche Schulpflicht, das mit Fragen von Migration und Integration überhaupt nichts zu tun hat, sind die jahrelangen Auseinandersetzungen der staatlichen Schulbehörden mit Angehörigen der urchristlichen Gemeinschaft „Zwölf Stämme“. Deren Anhänger wollen ihre Kinder unbeeinflusst von ‚modernen Strömungen‘ streng nach den Lehren der Bibel selbst zu Hause unterrichten, da sie die in der Schule gelehrt Evolutionstheorie ebenso ablehnen wie Sexualkundeunterricht.

Die Schule ist ein zentraler Ort für die Vermittlung und Herausbildung von Identität und damit eine der Grundlagen für gesellschaftliche Teilhabe. Schulische Erziehung geht weit über die Funktion reiner Wissensvermittlung hinaus, sie soll zu Offenheit und Toleranz erziehen wie auch selbständiges Denken fördern (s. dazu umfassend Fend 2006). Diese Grundsätze kann man als Wertekonsens des freiheitlichen Verfassungsstaats bezeichnen, insofern kann

182 Die Debatte in Deutschland ist kein Einzelfall – auch in anderen europäischen Ländern beschäftigt die Kopftuchfrage Medien und Gerichte, z. B. in Frankreich, Österreich und der Schweiz.

183 Das BVerfG deutete in der Urteilsbegründung aber auch einen „Konzeptionswechsel“ (Walter 2008) an, indem es zumindest in Erwägung zog, die staatliche Neutralität im Schulbereich generell zu verstärken: „Es mag [...] auch gute Gründe dafür geben, der staatlichen Neutralitätspflicht im schulischen Bereich eine striktere und mehr als bisher distanzierende Bedeutung beizumessen und demgemäß auch durch das äußere Erscheinungsbild einer Lehrkraft vermittelte religiöse Bezüge von den Schülern grundsätzlich fernzuhalten, um Konflikte mit Schülern, Eltern oder anderen Lehrkräften von vornherein zu vermeiden“ (BVerfGE, a. a. O., Rn. 65).

184 Es geht um die Verfassungsbeschwerden einer angestellten Lehrerin und einer angestellten Sozialpädagogin muslimischen Glaubens aus Nordrhein-Westfalen, denen es nach § 57 Abs. 4 des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen verboten wurde, im Schuldienst ein Kopftuch bzw. eine Mütze als „Kopftuchersatz“ zu tragen.

185 Laut SVR-Forschungsbereich (2013c: 6) werden Integrationsprobleme häufig „religiös-kulturell konnotiert und pauschalisierend auf die Gruppe der als muslimisch wahrgenommenen Zuwanderer zugespielt“. Anhand des SVR-Integrationsbarometers 2012 zeigt die Kurzstudie, dass Befragte mit wie auch ohne Migrationshintergrund die mediale Darstellung insbesondere des Islam als zu negativ einschätzen.

der Staat in Bezug darauf nicht neutral sein (Langenfeld 2013b). Das BVerfG hat in einer Entscheidung über den Wunsch bibeltreuer Christen, ihre Kinder von der Schule fernzuhalten, die Schulpflicht durchgesetzt und zu ihrer Begründung deutliche Worte gefunden: „Denn soziale Kompetenz im Umgang auch mit Andersdenkenden, gelebte Toleranz, Durchsetzungsvermögen und Selbstbehauptung einer von der Mehrheit abweichenden Überzeugung können effektiver eingeübt werden, wenn Kontakte mit der Gesellschaft und den in ihr vertretenen unterschiedlichsten Auffassungen nicht nur gelegentlich stattfinden, sondern Teil einer mit dem regelmäßigen Schulbesuch verbundenen Alltagserfahrung sind“ (BVerfG, Beschluss v. 29.04.2003 – BvR 436/03, Rn. 7).¹⁸⁶

Auch das BVerwG hat mit mehreren richtungweisenden Urteilen dazu beigetragen, Normenkollisionen im Schulbereich zu klären: Es entschied z. B., dass einem Schüler, der der Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas angehört, zugemutet werden könne, an einer Vorführung des Films „Krabat“ (nach einem Roman von Otfried Preußler) teilzunehmen (BVerwG, Urteil v. 11.09.2013 – 6 C 12.12).¹⁸⁷ Einem unzumutbaren Gewissenskonflikt würden Schüler wie Eltern dadurch nicht ausgesetzt.

In Fällen, die medial und öffentlich stärker diskutiert werden, geht es meist darum, dass muslimische Eltern ihre Töchter aus religiösen Gründen vom gemischtgeschlechtlichen Sport- bzw. Schwimmunterricht befreien lassen wollen und sich dabei auf die Bekleidungs Vorschriften des Korans, die Religionsfreiheit und das Erziehungsrecht der Eltern berufen.¹⁸⁸ In dieser Frage hat sich die Rechtsprechung insofern verändert, als die Anforderungen dafür, dass ein Gewissenskonflikt vorliegt, strenger geworden sind.¹⁸⁹ 1993 hatte das BVerwG noch entschieden, dass eine 12-jährige Muslima Anspruch auf Befreiung vom koedukativen Sportunterricht hat, wenn sie die Bekleidungs Vorschriften des Korans als verbindlich ansieht und dies zu einem „Gewissenskonflikt“ führt (BVerwG, Urteil v. 25.08.1993 – 6 C 08.91; BVerwGE 94, 82). Zwei Jahrzehnte später bewertete

das Gericht die Sache zumindest teilweise neu: Im September 2013 entschied es, dass einer 11-jährigen muslimischen Schülerin zuzumuten sei, im Burkini – einem Ganzkörperschwimmanzug – am koedukativen Schwimmunterricht teilzunehmen (BVerwG, Urteil v. 11.09.2013 – 6 C 25.12). Es begründete diese Entscheidung u. a. damit, dass das „Grundrecht der Glaubensfreiheit [...] grundsätzlich keinen Anspruch darauf [vermittelt], im Rahmen der Schule nicht mit Verhaltensgewohnheiten Dritter [...] konfrontiert zu werden, die außerhalb der Schule an vielen Orten bzw. zu bestimmten Jahreszeiten im Alltag verbreitet sind“.¹⁹⁰ In der o. g. Entscheidung zum koedukativen Sportunterricht aus dem Jahr 1993 hatte sich das Gericht, als es dem Befreiungsanspruch stattgab, u. a. noch auf dieses Argument berufen, das die Klägerinnen zur Begründung ihres Gewissenskonflikts vorgetragen hatten. Das Urteil vom September 2013 ist nicht eindeutig positiv oder negativ zu bewerten: Grundsätzlich ist es richtig, dass das Gericht sich dagegen entschieden hat, die Schule als eine Art ‚Biotop‘ zu definieren, in dem Kinder von den ‚Zumutungen des Alltags‘ (und hier konkret: vom Anblick gleichaltriger Schüler in Badebekleidung) verschont bleiben sollen. Davon unberührt bleibt aber die Frage, mit welchen pädagogischen Mitteln und Begründungen Schulen in dieser Frage vorgehen können.¹⁹¹

Religionsfreiheit vs. staatlicher Erziehungsauftrag (Schulfrieden)

Ebenfalls als Normenkonflikt zu sehen ist die gerichtliche Auseinandersetzung zwischen einem muslimischen Schüler und dem Land Berlin. Anders als in den Medien vielfach behauptet, ging es dabei nicht primär um die Frage, ob der Kläger das Recht hat, in der Schule (während der Unterrichtspausen) das rituelle islamische Gebet zu vollziehen, sondern darum, ob die Schule einzelnen Schülern für den Vollzug ihrer religiösen Gebote eine Infrastruktur bereitstellen muss. Das zuerst angerufene Verwaltungsgericht hatte der Klage des Schülers zunächst stattgegeben und

186 In einem anderen Fall lehnte das BVerfG 2009 die Verfassungsbeschwerde von Eltern baptistisch-protestantischen Glaubens ab, die ihre Kinder an diversen Schulveranstaltungen (Theaterveranstaltung gegen sexuellen Missbrauch, Karnevalsveranstaltung) nicht hatten teilnehmen lassen, weil diese ihrer Meinung nach mit ihrem Glauben nicht vereinbar waren. Auch der EGMR, den die Eltern später anriefen, erklärte die Beschwerde 2011 für unzulässig (EGMR, Entscheidung v. 13.09.2011, *Dojan and others vs. Germany*).

187 Der Sohn der Kläger besuchte damals die 7. Klasse des Gymnasiums. Das Gericht hielt fest: „Das von den Klägern geltend gemachte religiöse Tabuisierungsgebot läuft der schulischen Aufgabe, die nachwachsende Generation vorbehaltlos und möglichst umfassend mit Wissensständen der Gemeinschaft und ihrem geistig-kulturellen Erbe vertraut zu machen, in ihrem Kern zuwider.“

188 Dies ist allerdings kein Massenphänomen, wie man angesichts der wiederkehrenden und prominenten medialen Berichterstattung vermuten könnte. Haug, Müssig und Sticks (2009: 181–189) zeigen anhand der Daten der Studie „Muslimisches Leben in Deutschland“ für den Schwimmunterricht und für Klassenfahrten, dass „ein Anteil von 7 Prozent bzw. 10 Prozent muslimischer Mädchen diesen Angeboten fernbleibt“.

189 Das Gericht liegt damit auf einer Linie mit dem Schweizerischen Bundesgericht.

190 Diese Neubewertung könnte Rohe (2011: 343f.) zufolge damit zusammenhängen, dass sich heute „die Erkenntnis durchgesetzt [hat], dass Menschen mit Migrationshintergrund – zunehmend auch als Deutsche – auf Dauer hier leben werden. Ihre Lebensverhältnisse sind deshalb elementarer Bestandteil der Gesamtgesellschaft, sodass die Abwägung zwischen gesamtgesellschaftlichen Aufgaben wie dem staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag und der Religionsfreiheit neu ausfallen kann.“

191 Im Rahmen der zweiten Deutschen Islam Konferenz wurden dazu Handreichungen für die Praxis für Schulen entwickelt. Darin wird befürwortet, dass Kinder sich ab Eintritt der Pubertät vom koedukativen Sport- und Schwimmunterricht befreien lassen können, sofern ein Gewissenskonflikt objektiv nachvollziehbar ist; für jüngere Kinder wird ein Befreiungsanspruch dagegen abgelehnt.

entschieden, dass der Kläger berechtigt sei, innerhalb der Schule zu beten. Damit er dies ungestört hätte tun können und um den Schulfrieden generell zu sichern, hätte man allerdings organisatorische Maßnahmen ergreifen, d. h. einen eigenen Gebetsraum zur Verfügung stellen müssen. Das erstinstanzliche Urteil des Verwaltungsgerichts wurde dann vom Obergericht Berlin (OVG) aufgehoben. Das in der Revision angerufene BVerwG (Urteil v. 30.11.2011 – 6 C 20.10) bestätigte die Rechtsauffassung des OVG und machte in seiner Urteilsbegründung deutlich, dass „[d]as Grundrecht des Klägers auf Glaubensfreiheit [...] zum Schutze des Schulfriedens [...], der zu den Gemeinschaftswerten mit Verfassungsrang gehört, [eingeschränkt sei]“ (BVerwG, a. a. O., Rn. 27). Das Gericht hat also keineswegs – wie in den Medien suggeriert wurde – entschieden, dass das rituelle Gebet in der Schule generell unzulässig ist. Es hat Schulen allerdings die Möglichkeit eröffnet, öffentliche Gebete zu untersagen, um den Schulfrieden zu wahren; dabei muss nachvollziehbar dargelegt werden, dass dieser im konkreten Fall gefährdet ist. Durch die zunehmende religiöse Differenzierung der Schülerschaft steigt die Gefahr, dass die Institution Schule durch „Übertreibungen im Namen der Grundrechte“ (Langenfeld 2011: 16) überfordert wird. Das Gericht hat mit seiner Entscheidung diese Gefahr reduziert und die Integrations- und Erziehungsaufgabe der Schule zu Recht ins Zentrum gestellt.

Religionsfreiheit und Erziehungsrecht der Eltern vs. Recht auf körperliche Unversehrtheit

Die medial wohl prominenteste Normenkollision ist die religiös begründete Beschneidung von männlichen (Klein-)Kindern, die vor allem im Judentum und im Islam praktiziert wird. Auslöser der öffentlichen Debatte war ein Urteil des Landgerichts Köln im Mai 2012, das die nicht medizinisch indizierte Beschneidung eines Vierjährigen als Körperverletzung wertete.¹⁹² Bis dahin war die Beschneidung von Jungen und insbesondere die religiös motivierte Beschneidung in Deutschland grundsätzlich erlaubt; insofern entstand durch das Urteil des LG Köln vor allem für jüdische und muslimische Eltern eine hohe Rechtsunsicherheit.¹⁹³ Der Gesetzgeber reagierte darauf

sehr schnell: Er fügte dem BGB den Paragraphen 1631d hinzu und stellte damit klar, dass unter Personensorge auch das Recht fällt, in eine nicht medizinisch indizierte Beschneidung einzuwilligen. Mit dem Gesetz herrscht in Deutschland nun Rechtssicherheit zur Beschneidung: Unter bestimmten Voraussetzungen (fachgerechte Durchführung, effektive Schmerzbehandlung, umfassende Aufklärung und Berücksichtigung des Kindeswillens, sofern es einen solchen bereits gibt) dürfen Eltern ihr Kind beschneiden lassen.¹⁹⁴ Dabei müssen sie sich nicht explizit auf religiöse Gründe berufen. Das Oberlandesgericht Hamm hat in einer Entscheidung vom September 2013 insbesondere die Voraussetzung der Aufklärung bzw. des Kindeswillens präzisiert. Es verbot die Beschneidung eines 6-jährigen mit der Begründung, die sorgeberechtigte Mutter habe den Eingriff mit dem Kind nicht ausreichend besprochen.

Tierschutz vs. Glaubensfreiheit/Recht auf freie Berufswahl

Zu den Dauerbrennern unter den Normenkollisionen gehört die Frage, ob das Schächten (die rituelle Schlachtung von Tieren ohne Betäubung) zulässig ist. 1986 war mit der Novellierung des Tierschutzgesetzes die Vorschrift § 4a TierSchG eingeführt worden, die das Schächten zwar grundsätzlich verbietet, es aber erlaubt, wenn eine Ausnahmegenehmigung für „Angehörige bestimmter Religionsgemeinschaften“ vorliegt. Während das BVerwG noch 1995 gegen eine Ausnahmeregelung für die Kantine einer Hamburger Moschee entschied,¹⁹⁵ legte es im Januar 2002 die in § 4a TierSchG normierten Voraussetzungen großzügiger aus und entschied, eine Ausnahmegenehmigung vom Schächtverbot zu erteilen. Danach können muslimische Metzger, die sich bei der Ausübung ihres Berufs ihren religiösen Überzeugungen verpflichtet fühlen, eine Ausnahmegenehmigung für das Schächten erhalten. In seiner Begründung stellte das Gericht fest, dass es im Ergebnis einem Berufsverbot gleichkäme, wenn die Ausnahmegenehmigung verweigert würde (BVerfG, Urteil v. 15.01.2002 – 1 BvR 1783/99). Eine bloße individuelle Überzeugung von der religiösen Notwendigkeit des Schächtens reiche dafür allerdings nicht aus, vielmehr müsse „eine hinreichend starke Strömung

192 Der angeklagte Arzt wurde jedoch freigesprochen, weil es sich um einen sog. Verbotsirrtum handelte (LG Köln, Urteil v. 07.05.2012, 151 Ns 169/11).

193 In der anschließenden öffentlichen Debatte über das Thema wurden teilweise auch antisemitische und antimuslimische Meinungen geäußert. Eine (allerdings nicht repräsentative) Studie weist darauf hin, dass dadurch zum Teil das Sicherheitsgefühl der in Deutschland lebenden Juden und Muslime beeinträchtigt wurde; die Betroffenen nahmen Teile der Debatte als „ausgrenzend“ wahr (Öktem/Schiffauer/Vollmer 2013: VIII).

194 Obgleich die Beschneidung derzeit in allen Ländern der Welt erlaubt ist (BR-Drs. 597/12), bleibt sie umstritten. So kritisierte jüngst eine Gruppe von 38 Ärzten aus 17 Nationen die Expertise der American Academy of Pediatrics (AAP), die auch dem deutschen Gesetzesentwurf zugrunde lag und die die gesundheitlichen Vorteile einer Beschneidung herausstellt, als einseitig und unausgewogen. Auch die Parlamentarische Versammlung des Europarats problematisiert die religiös begründete Beschneidung von Jungen und fordert ihre 47 Mitgliedstaaten auf, für die rituelle Beschneidung von Jungen spezielle medizinische und hygienische Vorschriften zu erlassen (Europarat 2013). Offizielle Vertreter des Staates Israel reagierten entsetzt und forderten die sofortige Rücknahme der Resolution.

195 Das Gericht entschied, dass eine Ausnahmeregelung nach dem Tierschutzgesetz nur erteilt werden könne, wenn sich der Kläger auf zwingende Vorschriften einer Religionsgemeinschaft berufen könne, die den Genuss von nicht geschächten Tieren verbieten; diese Voraussetzung sei im Fall des Klägers nicht erfüllt.

innerhalb der Glaubensgemeinschaft“ (Walter 2004: 82) vorliegen. Kurz darauf, im Juli 2002, wurde der Tierschutz als Staatsziel im Grundgesetz verankert.¹⁹⁶ An der beschriebenen Rechtsauffassung änderte das jedoch grundsätzlich nichts, wie ein Urteil des BVerwG vom November 2006 bestätigte (BVerwG, Urteil v. 23.11.2006 – 3 C 30.05): Die Leipziger Richter folgten der Urteilsbegründung ihrer Karlsruher Kollegen vom Januar 2002 und führten zudem aus, dass trotz der inzwischen erfolgten Verfassungsänderung das Schächten nicht grundsätzlich neu bewertet werden müsse.

Einbeziehung religiös-kultureller Ansprüche auf institutioneller Ebene

Aus einer Diversität, die auch die Sphäre der Religion betrifft, entstehen aber nicht nur Normenkollisionen auf individueller Ebene bzw. in Einzelfragen, die grundsätzlich lösbar sind. Sie ist auch politisch-institutionell relevant: Der Staat muss entscheiden, wie er reagieren soll, wenn Religionsgemeinschaften Ansprüche öffentlicher Sichtbarkeit und/oder staatlicher Förderung – sog. „Parity Claims“ (Koenig 2009: 301) – vorbringen. Hier kann der Staat grundsätzlich auf zwei Arten vorgehen: Er kann nach der Maxime ‚Gleiche Rechte für alle‘ mit solchen Ansprüchen großzügig umgehen und dabei alle Religionen und Weltanschauungen gleich behandeln. Alternativ kann er nach der Strategie ‚Keine Rechte für irgendjemanden‘ streng republikanisch vorgehen und generell jede Religion und Religiosität aus dem öffentlichen Raum zurückweisen in den privaten Raum. Mit beiden Strategien könnte er dem Vorwurf von Diskriminierung entgegen, da in beiden Fällen religiöse Rechte nach klaren und universell gültigen Regeln gewährt oder eben nicht gewährt würden.

Deutschland hat sich in dieser Frage im Grundgesetz (Art. 140 GG i. V. m. Art. 136ff. WRV) klar positioniert. Es gehört zu einer Gruppe von Staaten, die – anders als etwa das (zumindest prinzipiell) laizistische Frankreich – Religion und Religiosität nicht in den privaten Raum verlagern. Vielmehr wollen sie sie gemäß dem berühmten Böckenförde-Diktum als Ressource nutzen, um soziales Kapital zu schaffen. Zugleich ist hier zu betonen, dass die Ausübung von Religion stets auch ein Ausdruck von Freiheit und Selbstentfaltung und ihre Ausübung insofern von gesellschaftlichen Nützlichkeitsabwägungen grundsätzlich frei ist.

Entsprechend dem Grundsatz der offenen Neutralität eröffnet das deutsche Religionsverfassungsrecht die Möglichkeit, Religion auch im staatlichen Bereich des öffentlichen Lebens einzubeziehen. Das Verhältnis von Staat und Religion ist auf wechselseitige Zugewandtheit ausgerichtet; seine Attraktivität liegt darin, dass es ermöglicht, das öf-

fentliche Wirken von Religion anzuerkennen, Freiheit zu gewährleisten und zugleich die damit verbundene Vielfalt produktiv zu nutzen, als Ressource für den Einzelnen und für die Gesellschaft. Der Staat zeigt sich also offen für die religiösen Überzeugungen seiner Bürger; das gilt für alle Religionen gleichermaßen. Vor diesem Hintergrund ist es zu sehen, dass sich die Politik in den letzten Jahren bemüht hat, die institutionelle Gleichberechtigung der Religionen voranzutreiben, insbesondere in Bezug auf den Islam, der sich (vor allem) durch Zuwanderung in Deutschland etabliert hat und heute neben dem Christentum die größte Religion im Land ist. Auf einige dieser politischen Bemühungen wird im Folgenden näher eingegangen.

Islamischer Religionsunterricht

Laut BMBF (2012) gibt es in Deutschland ca. 700.000 muslimische Schüler an öffentlichen Schulen. Schon seit geraumer Zeit steht die Forderung im Raum, islamischen Religionsunterricht in deutscher Sprache als ordentliches Unterrichtsfach einzuführen. Dies umzusetzen ist insbesondere deshalb schwierig, weil den Ländern kein geeigneter Ansprechpartner zur Verfügung steht, um die Inhalte des Religionsunterrichts festzulegen und Lehrkräfte zu ernennen. Seit 2001 haben viele Bundesländer eine Reihe von unterschiedlich ausgestalteten Modellversuchen und „pragmatischen Übergangslösungen“ (Deutsche Islam Konferenz 2011) entwickelt, um diese strukturelle Barriere zu überwinden und islamischen Religionsunterricht als ordentliches Unterrichtsfach zu etablieren. Integrationsrelevant ist dies aus mehreren Gründen.

Ein islamischer Religionsunterricht hat u. a. die Aufgabe, zur Identitätsbildung der Kinder und Jugendlichen beizutragen. So kann der Religionsunterricht junge Muslime befähigen, ihre Religiosität zu vertiefen und ihren Glauben auch in einer nicht islamisch geprägten Umwelt zu leben. Jedes ordentliche Lehrfach in der Schule hat aber auch einen Wissenschaftlichkeitsanspruch, und dazu gehört, sich kritisch mit seinen Inhalten auseinanderzusetzen, in diesem Fall mit der Religion in ihrer Vielfalt und ihrem Wirken in der Welt. So kann islamischer Religionsunterricht junge Muslime auf die Konflikte aufmerksam machen, die zwischen einem traditionsgebundenen Verständnis des Islam und dem Grundgesetz entstehen können (Langenfeld 2013b); das ermöglicht eine „intellektuelle Auseinandersetzung mit der eigenen Tradition“ (Uslucan 2007: 61.).

Wenn an staatlichen Schulen ein islamischer Religionsunterricht eingerichtet werden soll, besteht die zentrale Herausforderung darin sicherzustellen, dass die Inhalte der Kooperation von Religion und Staat von den Gläubigen selbst getragen werden (vgl. Coumont 2008: 552f.).

¹⁹⁶ Art. 20a GG lautet: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Der Islam unterscheidet sich aber strukturell grundsätzlich vom Christentum durch einen weitaus geringeren Organisationsgrad (Oebbecke 2010). Ein islamisches Pendant zur Deutschen Bischofskonferenz, der Evangelischen Kirche in Deutschland oder dem Zentralrat der Juden in Deutschland existiert nicht. Das BVerwG entschied 2005, dass auch die muslimischen Dachverbände (hier sind im Wesentlichen die Türkisch-Islamische Union (DITIB), der Verband der Islamischen Kulturzentren (VIKZ), der Zentralrat der Muslime und der Islamrat zu nennen) grundsätzlich Religionsgemeinschaften sein können, sofern das zentrale Aufgabenfeld der betreffenden Organisation auf ihren unterschiedlichen Ebenen darin besteht, gemeinsam den Glauben zu vollziehen. Klar ist, dass als Voraussetzung für die Durchführung eines islamischen Religionsunterrichts nicht gefordert werden kann, dass sich die Muslime zu einem einheitlichen Ansprechpartner zusammenfinden. Möglich ist auch, unterschiedliche Religionsgemeinschaften zu bilden (mit unterschiedlichen Bekenntnissen innerhalb des Islam), für die dann jeweils ein eigener Religionsunterricht einzurichten wäre. Freilich ist weiterhin nicht eindeutig geklärt, ob die bestehenden Dachverbände als Religionsgemeinschaften zu betrachten sind, die als Ansprechpartner für den Religionsunterricht fungieren können.

Trotzdem haben einige Bundesländer schon Wege gefunden und Strukturen etabliert, um islamischen Religionsunterricht in der Praxis zu verankern. Diese Verankerung ist in den einzelnen Ländern allerdings ganz unterschiedlich umgesetzt. In Nordrhein-Westfalen wurde die islamische Religionsgemeinschaft, die im verfassungsrechtlichen Sinne nicht existiert, durch einen achtköpfigen Beirat ersetzt, der bei der Einführung und Durchführung islamischen Religionsunterrichts die Interessen der Muslime vertritt. Damit hat Nordrhein-Westfalen ein Übergangsmodell etabliert. Die Hessische Landesregierung hingegen hat entschieden, bei der Einführung von islamischem Religionsunterricht mit DITIB Hessen und der Ahmadiyya-Gemeinde zu kooperieren, die in Hessen als Körperschaft öffentlichen Rechts anerkannt ist. Beide Organisationen erfüllen nach Auffassung des hessischen Kultusministeriums die Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 3 GG; entsprechend haben beide Anspruch darauf, dass für ihr jeweiliges Bekenntnis ein Religionsunterricht eingerichtet wird.

Der Religionsunterricht hat eine besondere Bedeutung sowohl für die Religionsfreiheit der Schüler und Eltern als auch als mögliche Arena, um sich mit dem Absolutheitsanspruch jeder Religion kritisch auseinanderzusetzen. Insofern sind die auf Länderebene vereinbarten Übergangslösun-

gen grundsätzlich positiv zu bewerten. Sie entbinden die muslimischen Verbände allerdings nicht davon, eigene Anstrengungen zur organisatorischen Weiterentwicklung zu unternehmen. Der Staat sollte diese Anstrengungen in jeder Hinsicht unterstützen; zudem sollte er den bestehenden Rahmen des einschlägigen Religionsrechts flexibel nutzen und so dazu beitragen, dass für eine Kooperation mit dem Islam in seiner ganzen Vielfalt tragfähige institutionelle Formen geschaffen werden.

Islamische Theologie an Hochschulen

Um islamischen Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach etablieren zu können, muss auch entsprechendes Lehrpersonal akademisch ausgebildet werden. Nach Schätzungen des BMBF (2013c) werden für den islamischen Religionsunterricht an Schulen in den nächsten Jahren ca. 2.000 Lehrkräfte benötigt. Entsprechend hat der Wissenschaftsrat 2010 empfohlen, das Fach Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen strukturell zu verankern. Dies soll darüber hinaus eine Weiterentwicklung und Akademisierung der islamischen Theologie unterstützen, und das wiederum ist eine Voraussetzung dafür, in einen neuen interreligiösen, aber auch gesellschaftlichen Dialog ‚auf Augenhöhe‘ einzutreten. Nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrats fördert das BMBF vier Zentren für Islamische Theologie über einen Zeitraum von fünf Jahren mit rund 20 Millionen Euro, und zwar an den Universitäten Münster/Osnabrück, Tübingen, Frankfurt/Gießen und Erlangen-Nürnberg (BMBF 2013c).¹⁹⁷

Durch die Etablierung einer islamischen Theologie sollen also einerseits genügend qualifizierte Religionslehrer ausgebildet, andererseits soll die islamische Theologie akademisiert werden. Ob sich diese doppelte Hoffnung erfüllt, werden die kommenden Jahre zeigen. Abgesehen davon stellen sich hier dieselben Herausforderungen wie für den islamischen Religionsunterricht dadurch, dass der Islam noch nicht hinreichend institutionell verankert ist. Dabei ist es notwendig, Religionsvertretern Mitspracherechte bei der Berufung des Lehrpersonals und der Bestätigung von Studien- und Prüfungsordnung einzuräumen, wie dies z. B. im nordrhein-westfälischen Beiratsmodell geschieht. Für den Erfolg der akademischen Institutionalisierung des Islam wird es entscheidend darauf ankommen, ob dort die Bereitschaft besteht, die Wissenschaftlichkeit des Fachs zu sichern und einen freien, wissenschaftlich fundierten – und auch kontroversen – theologischen Diskurs innerhalb des Islam in seiner Vielfalt zuzulassen.

¹⁹⁷ Die Stiftung Mercator hat 2011 zusammen mit sieben Universitäten ein Graduiertenkolleg für Islamische Theologie gegründet. In diesem Rahmen promovieren derzeit 16 Doktoranden zu Themen wie Koranexegese, Islamisches Recht, Geschichte des Islam, Islamische Philosophie und Religionspädagogik. Das Programm läuft bis 2016 und wird mit 3,6 Millionen Euro gefördert. Das BMBF fördert nicht nur die Etablierung Islamischer Theologie, sondern auch dialogorientierte Forschung, z. B. das internationale Forschungsprojekt „Religion und Dialog in modernen Gesellschaften“ der Akademie der Weltreligionen an der Universität Hamburg (mit drei Millionen Euro). An der Hamburger Akademie wurde im Wintersemester 2013/14 auch die erste Professur für das Alevitentum in Deutschland ausgeschrieben.

(Staats-)Verträge mit Religionsgemeinschaften

Auch in anderen Bereichen wurden in den letzten Jahren wichtige Schritte zu einer institutionellen Gleichstellung des Islam unternommen. So wurden in Bremen und Hamburg bereits (Staats-)Verträge¹⁹⁸ mit muslimischen Gemeinschaften¹⁹⁹ geschlossen, und in Niedersachsen werden solche derzeit verhandelt.²⁰⁰ Die in diesen (Staats-)Verträgen getroffenen Regelungen fassen meist Rechte zusammen, die ohnehin bereits bestehen, etwa das Recht, aus religiösen Gründen der Schule²⁰¹ oder dem Arbeitsplatz fernzubleiben,²⁰² oder Abweichungen von der Sargpflicht auf Friedhöfen. Alle bislang geschlossenen Verträge bekräftigen die gemeinsamen Wertegrundlagen der Vertragspartner, zu denen insbesondere die Menschenwürde, die Grundrechte und die Gleichberechtigung der Geschlechter gehören.

Den islamischen bzw. alevitischen Gemeinden wird das Recht zugebilligt, eigene Bildungs- und Kultureinrichtungen zu unterhalten,²⁰³ außerdem das Recht, Gläubige in öffentlichen Einrichtungen wie Krankenhäusern, Heimen und Justizvollzugsanstalten religiös zu betreuen. Bremen hat über die Regelungen in Hamburg hinaus auch eine Klausel zur Gebührenbefreiung eingeführt, die die im Landesrecht etablierten Gebührenbefreiungen auf islamische Religionsgemeinschaften und ihre Moscheegemeinden ausdehnt. Außerdem wurde vereinbart, soziale Einrichtungen der islamischen Gemeinschaften „auch hinsichtlich der Förderung“ mit anderen freien Trägern der Wohlfahrtspflege gleichzustellen. Alle Verträge weisen auch explizit darauf hin, dass die islamischen Religionsgemeinschaften „im Rahmen ihrer weiteren organisatorischen Entwicklung die Erlangung der Rechte von Körperschaften öffentlichen Rechts“ anstreben.

Die Verträge gehen – wie oben bereits angedeutet – zumeist nicht über ohnehin geltendes Recht bzw. gängige Praxis hinaus, insofern sind sie vor allem ein wichtiger symbolischer Beitrag zur öffentlichen Anerkennung muslimischer Identität und Teil eines Prozesses institutioneller Gleichstellung.

Auf dem Weg zur Gleichstellung: das Religionsverfassungsrecht ist flexibel und öffnet sich für die Bedürfnisse der Muslime

Die Herausforderungen, die auf individueller Ebene unter dem Stichwort der Normenkollisionen angesprochen wurden und auf institutioneller Ebene als staatliche Antwort auf *Parity Claims*, zeigen ebenso wie die Reaktionen der Politik und der Gerichte, dass Deutschland sich rechtlich-institutionell für die Bedürfnisse einer Religion öffnet, die auf seinem Staatsgebiet noch (relativ) neu ist. Dabei wird zwischen den beiden extremen Möglichkeiten ‚Keine Rechte für irgendeine Religionsgemeinschaft‘ und ‚Alle Rechte für alle Religionsgemeinschaften‘ in der Regel ein pragmatischer Mittelweg im Sinne der Strategie ‚Bestimmte Rechte für alle‘ beschrritten, der auch integrationspolitisch sinnvoll erscheint.

Das deutsche Religionsverfassungsrecht öffnet sich für die Belange der Muslime; sowohl die politischen als auch die von Gerichten getroffenen Entscheidungen tendieren dazu, auf die religiösen Belange von Muslimen einzugehen und sie stärker zu berücksichtigen. Hier zeigt sich auch die Innovationskraft des deutschen Rechts. Auf der einen Seite ziehen Gesetzgeber wie Gerichte auch weiterhin Grenzen dort, wo ein Vorrang religiös-kultureller Belange den Grundsätzen der freiheitlich-demokratischen Gesellschaftsordnung widersprechen würde. Auf der anderen Seite öffnet sich das Religionsverfassungsrecht und damit der Staat für Religionsgemeinschaften, die sich in Deutschland neu etablieren. Beides ist notwendig und wünschenswert für eine sozial und kulturell differenzierte Gesellschaft, die trotz aller Pluralität gesellschaftlichen Zusammenhalt braucht.

198 Hierbei handelt es sich nicht um klassische (Staats-)Verträge, da diese durch Zustimmung der Landesparlamente in den Rang eines Landesgesetzes erhoben werden.

199 Auch wenn die (Staats-)Verträge durchweg von Religionsgemeinschaften sprechen, bleibt weiterhin die institutionelle Frage offen, ob es sich bei den muslimischen Vertragspartnern tatsächlich um Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinne handelt.

200 Hamburg hatte im November 2012 zwei (Staats-)Verträge abgeschlossen, einen mit der Alevitischen Gemeinde Deutschland e. V. und einen mit dem DITIB-Landesverband Hamburg, der SCHURA – Rat der Islamischen Gemeinschaften in Hamburg e. V. und dem Verband der Islamischen Kulturzentren. Bremen schloss im Januar 2013 ebenfalls einen Vertrag mit DITIB, SCHURA und dem Verband der Islamischen Kulturzentren. Niedersachsen hat im Oktober 2013 als erstes Flächenland Verhandlungen zu einem (Staats-)Vertrag mit muslimischen Verbänden aufgenommen. Auch die baden-württembergische und die schleswig-holsteinische Landesregierung streben einen solchen (Staats-)Vertrag an.

201 Die Möglichkeit, sich an religiösen Feiertagen vom Unterricht befreien zu lassen, wird in allen Bundesländern auf der Grundlage von Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften seit Langem praktiziert.

202 Nach den Hamburger (Staats-)Verträgen gelten die drei alevitischen Feiertage Asure-Tag, Hizir-Lokmasi und Nevruz als kirchliche Feiertage im Sinne von § 3 des Hamburger Feiertagsgesetzes. Dasselbe gilt für die islamischen Feiertage Opferfest, Ramadanfest und Aschura. Diese drei Tage gelten auch nach dem Bremer (Staats-)Vertrag im Sinne der §§ 8-10 des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage als islamische Feiertage. Sie erhalten damit den gleichen Status wie nicht gesetzliche christliche Feiertage, z. B. der Buß- und Bettag. Arbeitnehmer haben das Recht, sich an diesen Tagen freizunehmen, müssen dafür aber einen Tag Urlaub nehmen. Auch Schüler dürfen sich an diesen Tagen vom Unterricht befreien lassen.

203 Der Hamburger Vertrag mit der Alevitischen Gemeinde enthält außerdem folgende Klausel: „Die Vertragsparteien stimmen darin überein, dass das Bekenntnis zum staatlichen Schulwesen und zur allgemeinen Schulpflicht das Eintreten für die uneingeschränkte Teilnahme von Mädchen und Jungen am Unterricht einschließt.“

Fortschritte und Stillstand im Integrationsland Deutschland

Integration ist eine klassische staatliche Querschnittsaufgabe, sie bildet kein separates Politikfeld, das von anderen Bereichen klar abzugrenzen ist. Integrationspolitik muss vielmehr vor allem in den Bereichen wirken, die für eine gelingende Integration unmittelbar folgenreich sind, und versuchen, dort die Bedingungen für chancengleiche Teilhabe von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu verbessern. Entsprechend ist Integrationspolitik immer gleichzeitig auch Familienpolitik, Bildungspolitik oder Arbeitsmarktpolitik.

Diese strukturelle Anlage von Integration als Querschnittsaufgabe hat zum einen allgemeine Konsequenzen für die institutionelle Verankerung von Integrationspolitik und konkret die Frage, inwieweit ein eigenes Bundesintegrationsministerium sinnvoll wäre (Kap. B.2.1). Zum anderen sind für einen Rückblick auf die Integrationspolitik der letzten Jahre nicht nur spezifische Maßnahmen zu analysieren, die exklusiv für Personen mit Migrationshintergrund bereitgestellt wurden (Kap. B.2.2), sondern eben auch die integrationspolitischen (Neben-)Wirkungen ausgewählter allgemeiner Maßnahmen zu bewerten, die Personen mit wie ohne Migrationshintergrund gleichermaßen betreffen (Kap. B.2.3).

B.2.1 Die institutionelle Verankerung von Integrationspolitik: Aufwertung durch Neuordnung

Auf der Bundesebene fristeten integrationspolitische Fragen lange Zeit ein Schattendasein. Während die Kommunen bereits seit vielen Jahren aktiv Integrationspolitik betreiben, hatten sich vor allem die betreffenden bundespolitischen Akteure in Regierungsverantwortung „lange Jahre in defensiver Erkenntnisverweigerung geübt, was in ein strukturelles Dauerdementi der faktisch längst gegebenen Einwanderungssituation mündete“ (SVR 2012: 50) und damit eine aktive Integrationspolitik blockierte. Erst vor einem knappen Jahrzehnt hat auch die Bundesebene das

Thema Integration für sich entdeckt. Seitdem wird darüber diskutiert, wie Integrationspolitik auf dieser Ebene adäquat verankert werden kann.

Ausgangslage: die institutionelle Verankerung der Integrationspolitik in Deutschland

Integrationspolitik wird in Deutschland nicht exklusiv von einer Institution unter Ausschluss aller anderen betrieben. Ganz im Gegenteil: Integration ist wie schon angedeutet eine klassische Querschnittsaufgabe, und als solche betrifft sie ebenso arbeitsmarktpolitische wie bildungspolitische Fragen, Aspekte von Wohnen und Nachbarschaft oder politische Partizipation – um nur einige Bereiche zu nennen, die aber sozial besonders folgenreich sind. Dies schlägt sich in der gegenwärtigen institutionellen Verankerung von Integrationspolitik auf Bundesebene nieder: Federführend ist das Bundesinnenministerium²⁰⁴ (Unterabteilung M II: Integration, Deutsche Islam Konferenz, Aussiedlerpolitik, Nationale Minderheiten), aber auch viele andere Ministerien haben jeweils spezifische Bereiche von Integrationspolitik in ihren Ressorts verankert: das Bundesarbeitsministerium (Referat II a 5: Arbeitsmarktpolitik im internationalen Bereich; Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer), das Bundesbildungs- und Forschungsministerium (Referat 325: Integration durch Bildung), das Bundesfamilienministerium (Referat 208: Internationale Familienpolitik, Zuwanderung und gesellschaftliche Integration) und sogar das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Referat SW 22: „Soziale Stadt“, ESF-Programme, Integration). Zur Vernetzung der verschiedenen Ressorts gibt es zudem seit 2005 die Interministerielle Arbeitsgruppe Integration.

Ein weiteres bundespolitisches Amt in diesem Bereich ist das der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration. Es ist derzeit im Bundeskanzleramt angesiedelt und soll „die Integration der dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen Migranten [...] fördern und insbesondere die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik [...] unterstützen“ (§ 93 Abs. 1 AufenthG).

204 Im BMI ist darüber hinaus auch der Bereich der Migrationssteuerung institutionell verankert (dazu ausführlich Kap. A.2.1). Die für Integrationspolitik verantwortliche Unterabteilung M II gehört wie ihre Entsprechung im Migrationsbereich (Unterabteilung M I) zur Abteilung M: Migration; Integration; Flüchtlinge; Europäische Harmonisierung.

Die Amtsbefugnisse der Beauftragten sind allerdings eingeschränkt, sie gehen über Beratung und Aufklärung (s. dazu § 94 AufenthG) nicht hinaus.

Integrationspolitik und Mainstreaming: der integrationspezifische Um- und Ausbau politischer Regelstrukturen

Diese institutionelle Differenzierung der integrationspolitischen Kompetenzen rechtfertigt es auf den ersten Blick, ein eigenes Ministerium für Integration zu schaffen. Auf den zweiten Blick stellt sich aber die Frage, welches politische Gewicht ein solches Ministerium haben sollte und wie es sachlich zu rechtfertigen ist. Denn bei den politischen Aktivitäten der letzten Jahre, die integrationspolitisch bedeutsam waren, handelte es sich nicht primär um Spezialmaßnahmen, die sich exklusiv auf Personen mit Migrationshintergrund bezogen. Vielmehr waren es fast immer generelle Maßnahmen zum Umbau der politischen Regelstruktur (*Mainstreaming*). Ein Beispiel dafür ist der grundlegende Umbau der sozialen Sicherungssysteme im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, der vor etwa zehn Jahren unter dem Motto ‚Fördern und Fordern‘ angegangen wurde: Er hat nach Einschätzung der bedeutendsten Wirtschaftsforschungsinstitute (s. dazu die verschiedenen Beiträge in Wirtschaftsdienst 88(3) 2008) einen wichtigen Beitrag zur robusten Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt geleistet, und damit hat er eben *auch* die Teilhabemöglichkeiten niedrig qualifizierter Zuwanderer²⁰⁵ auf dem Arbeitsmarkt verbessert (Kap. B.1.2; Kap. B.2.3) und sich im Bereich der Integration positiv ausgewirkt. Dies gilt umso mehr, als die Integrationskurse für Neuzuwanderer, die mit dem Zuwanderungsgesetz 2005 geschaffen wurden, eng an die neue sozialstaatliche Philosophie des ‚Förderns und Forderns‘ gekoppelt und mit dem allgemeinen Sozialrecht verbunden wurden.²⁰⁶ Entsprechend sind auch die Integrationskurse – die einzige zentrale zuwandererspezifische Maßnahme – vor allem als Teil der Reformen des aktivierenden Wohlfahrtsstaats zu begreifen (Bommes 2008; s. dazu auch Joppke 2007; Michalowski 2007; Groh/Weinbach 2005; Weinbach 2005),²⁰⁷ der durch eine „Ergänzung des ordnungsrechtlichen Charakters des Migrationsrechts durch eine sozialstaatliche Komponente“ (Thym 2010: 300f.) umgesetzt wird. In den letzten Jahren wurde diese Maßnahme kontinuierlich nachgebessert und neu justiert.

Im Bildungsbereich – einer weiteren zentralen Integrationsdimension – dominieren ebenfalls allgemeine Maßnahmen, die sich nicht exklusiv an Personen mit Migrationshintergrund richten (s. zur integrations- und bildungspolitischen Entwicklung ausführlich Kap. B.1). Hier zeichnet sich eine bundesländerübergreifende Tendenz ab, die Schulsysteme umzubauen: Das in Deutschland traditionell dreigliedrige System aus Hauptschule, Realschule und Gymnasium ist auf dem Rückzug. Das betrifft zwar wiederum nicht nur Schüler mit Migrationshintergrund, hat aber eben auch die Bedingungen für Integration in und durch Bildung verändert. Die Nachteile des dreigliedrigen Schulsystems sind vor allem bei Schülern mit Migrationshintergrund offensichtlich geworden. Dies hat aber ein allgemeines Problem stärkerer Bildungsungleichheit deutlich gemacht, das u. a. durch die deutlich zu geringe Durchlässigkeit des deutschen Schulsystems verursacht wird.

Diese Dominanz allgemeiner über spezifische Maßnahmen, die hier nur skizziert wurde, wird in Kap. B.2.2 und Kap. B.2.3 ausführlicher beschrieben. Für die generelle Frage, wie Integrationspolitik institutionell verankert werden sollte bzw. ob ein eigenes Bundesministerium für Integration sinnvoll ist, spielt sie insofern eine Rolle, als daran bereits die Schwierigkeit deutlich wird, die Kompetenzen eines solchen Ministeriums zu bestimmen. Abgesehen vom Staatsangehörigkeitsrecht und den Integrationskursen für Neuzuwanderer, die derzeit im Bundesinnenministerium strukturell verankert sind und vom BAMF operativ umgesetzt werden (vgl. dazu SVR 2010: 77, 84; 2012: 62; 2013: 137–140), enthält das integrationspolitische Portfolio des Bundes nur wenige Maßnahmen, die in die exklusive Zuständigkeit eines Bundesintegrationsministeriums übergehen könnten. Ein solches Ministerium würde also primär symbolisch wirken und wäre keine echte institutionelle Innovation, zumal es in Konkurrenz zum Amt der Beauftragten treten würde, das eher als Ombudsperson für die Belange von Zuwanderern angelegt ist und dessen materielle Kompetenzen ebenfalls beschränkt sind. Damit wäre eben nicht gewährleistet, dass bei der Planung und Vorbereitung staatlicher Maßnahmen von Förderprogrammen bis hin zu Gesetzen integrationspolitische Belange hinreichend berücksichtigt werden. Integrationspolitik braucht aber einen kraftvollen und kompetenzstarken Hintergrund, sonst wird sie zur Seite geschoben.

205 Im Gegensatz zu anderen Einwanderungsländern wurden in Deutschland nach dem Anwerbestopp von 1973 viele Jahre lang auch hoch qualifizierte ausländische Arbeitnehmer nicht systematisch angeworben. Dies änderte sich erst schrittweise mit der Green Card von 2000, dem Zuwanderungsgesetz von 2005 und der Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie 2012 (s. dazu umfassend Kap. A.2.2). Ein Resultat der ausbleibenden Anwerbung von Hochqualifizierten ist, dass das durchschnittliche Qualifikationsniveau von im Ausland geborenen Personen in Deutschland noch 2008 niedriger war als in den meisten anderen Ländern (OECD 2008; vgl. auch SVR 2010: 107). In den letzten Jahren ist der Anteil der Hochqualifizierten am Gesamtzuzugsvolumen aber deutlich gestiegen (s. dazu Kap. A.1.1 sowie Ette/Rühl/Sauer 2012).

206 Der Terminus ‚Fördern und Fordern‘ ist expressis verbis auch in das Migrationsrecht eingegangen, konkret in § 43 Abs. 1 AufenthG.

207 Wie Bommes (2008: 159–194) proklamiert und auch der SVR (2012) betont, haben die Kommunen vor allem dadurch integrationspolitisch an Bedeutung gewonnen, dass „ihnen in den arbeitsmarktpolitischen Reformen (Hartz I bis IV) und im Zuwanderungsgesetz strukturell eine relevante Position zugewiesen“ wurde.

Die „föderale Raute“: Integrations- und Bildungspolitik im Föderalismus

Die Bedingungen von Integration im föderalen Mehrebenensystem standen im Zentrum des SVR-Jahresgutachtens 2012. Für die Frage, wie Integrationspolitik auf Bundesebene²⁰⁸ institutionell adäquat verankert werden kann, ist die vertikale Kompetenzverteilung schon allein deshalb relevant, weil die Föderalismusreform die strikte Arbeitsteilung in integrationsrelevanten Bereichen noch einmal verstärkt hat. Das gilt besonders für den Bildungsbereich, der für die Frage der adäquaten institutionellen Verankerung von Integrationspolitik in zweifacher Hinsicht relevant ist: Zum einen ist Bildung die „Eintrittskarte“ für die berufliche und soziale Positionierung“ (SVR 2010: 137) und damit für den gesamten Integrationsprozess von zentraler Bedeutung. Zum anderen hat „der Staat aufgrund des im Grundgesetz niedergelegten staatlichen Erziehungsauftrags [...] [im Bildungsbereich] sehr viel mehr Möglichkeiten politischer Gestaltung als in den anderen Integrationsbereichen“ (SVR 2012: 57; s. auch Tab. 6.1 in SVR 2012: 112).

Der SVR (2012: 113f.) hat die zentrale bildungspolitische Stellung der Länder im Mehrebenensystem mit dem Bild der „föderalen Raute“ veranschaulicht, in der die Steuerungs- und Regelungskompetenzen auf Länderebene gebündelt sind und Bund und Kommunen nur eingeschränkte Zuständigkeiten haben. Die Grundlage dafür ist die Kulturhoheit, die bei den Ländern angesiedelt ist; damit sind die Länder auch zuständig für die sog. inneren Schulangelegenheiten und somit die pädagogisch-inhaltliche Seite von Schule. Die Föderalismusreform von 2006 hat „im Bildungsbereich die Eigenständigkeit der Länderpolitik gegenüber einer unitaristisch geprägten Kultur“ (Hepp 2011: 166) bestätigt. Damit wurde die in Deutschland traditionelle Dominanz der Länder in diesem Bereich noch einmal zusätzlich verstärkt, was die Länder auch im integrationspolitischen Bereich zu einem zentralen Akteur macht. Ein Resultat dieser Stärkung war das Kooperationsverbot, das von vielen Seiten und auch vom SVR (2012: 79) kritisiert wurde. Es schließt Finanzhilfen des Bundes an die Länder in solchen Bereichen aus, in denen die Länder die alleinige Gesetzgebungskompetenz haben (und genau dies ist bei Bildung der Fall).

Für die Diskussion über die institutionelle Verankerung von Integrationspolitik bzw. ein eigenes Bundesintegrationsministerium ist die vertikale Verortung bildungspolitischer Kompetenzen deshalb wichtig, weil sie deutlich

macht, dass der Bund hier keinerlei Regelungskompetenzen hat und institutionell weitgehend marginalisiert ist – ausgerechnet in dem Bereich, der für eine erfolgreiche Integration besonders wichtig und in dem auch der „Grad staatlicher Intervention“ (SVR 2012: 112) besonders hoch ist. Zu dem Argument, dass im Bereich der Integrationspolitik zunehmend allgemeine politische Maßnahmen an Bedeutung gewinnen, die nicht exklusiv auf Personen mit Migrationshintergrund ausgerichtet sind, tritt damit ein zweites Argument: In einem neuen Bundesintegrationsministerium wären integrationspolitische Kompetenzen institutionell isoliert, und angesichts der kompetenzstarken Konkurrenz (die Länder und auf der Bundesebene das BMI und das BMAS) geriete ein solches Ministerium zu einem institutionellen Torso, der nur rein symbolische Funktionen ausüben könnte.

Vom BMI in ein kompetenzstarkes Ressort: integrationspolitische Zuständigkeiten neu organisieren

Trotz der aufgeführten Gründe dagegen gehört zu den ritualisiert wiederholten integrationspolitischen Reformvorschlägen die Forderung nach Gründung eines eigenen Integrationsministeriums. Die Erwartungshaltung dahinter ist nachvollziehbar: Ein eigenes Integrationsministerium begreift Integration als gesellschaftspolitische Aufgabe und – so die Annahme – sichert eine Integrationspolitik aus einem Guss. Zudem löst es die Integrationspolitik aus dem sicherheitspolitischen Umfeld, in dem sie aufgrund der derzeitigen Kompetenzverteilung maßgeblich verankert ist, und verlagert sie in ein breiteres und gesellschaftspolitisch dominiertes ministerielles Gefüge. Die Forderung nach einem eigenen Integrationsministerium markiert also den verständlichen Wunsch nach Klarheit, Effizienz und Durchschlagskraft integrationspolitischer Maßnahmen. Allerdings übersieht sie die bestehende Vereinnahmung der Integrationspolitik durch andere Ressorts und überschätzt generell die Bedeutung institutioneller Selbständigkeit.²⁰⁹ **Über Erfolg oder Misserfolg integrationspolitischer Maßnahmen entscheidet oft weniger die institutionelle Struktur (im Sinne der Polity) als vielmehr das Handeln einzelner Personen, die politische Freiräume nutzen, Akzente setzen und der Integrationspolitik Wirkkraft verleihen.**

Der SVR schließt sich aus diesem Grund dem wiederkehrenden Ruf nach einem eigenen Ministerium nicht an. Stattdessen schlägt er vor, die integrationspolitischen

208 Die Frage, wo integrationspolitische Zuständigkeiten zu verankern sind, stellt sich prinzipiell auch auf Länderebene; darauf kann hier aber nicht detaillierter eingegangen werden.

209 Zudem sollten in der Diskussion um ein eigenes Integrationsministerium auch Erfahrungen anderer Länder berücksichtigt werden. Die Schaffung eigener Integrationsministerien in Frankreich und in Dänemark hat sich jedenfalls als eine wenig erfolgreiche Maßnahme erwiesen. Beide einschlägigen Ministerien wurden in innenpolitische Konflikte hineingezogen, waren wenig kompetenzstark und damit kaum geeignet, einen Beitrag zu einer sachlichen und zielorientierten Integrationspolitik zu leisten. Sie wurden nach wenigen Jahren wieder abgeschafft.

Kompetenzen innerhalb der bestehenden Ministerien neu zu organisieren. Dafür sprechen folgende Argumente:

(1) Im BMI ist sowohl die Sicherheits- als auch die Integrationspolitik verankert; diese beiden Felder überlagern sich zum Teil, woraus sich immer wieder Spannungen ergeben. Das Problem dabei ist nicht, dass die beiden Aufgabenbereiche prinzipiell inkompatibel wären. Aber das BMI als ‚klassisches Ressort‘ versteht sich traditionell vor allem als ‚Ordnungs- und Sicherheitsministerium‘, entsprechend dominieren dort Aspekte der inneren Sicherheit vor den anderen Staatsaufgaben. Integration wurde dem Aufgabenportfolio des Ministeriums erst 2005 mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes hinzugefügt und hat oftmals nur eine Außenseiterposition.²¹⁰ Damit ist das BMI nicht der optimale Ort im ministeriellen Gefüge der Bundesregierung, um Integrationspolitik institutionell zu verankern.

(2) Die integrationspolitischen Referate und Abteilungen, die derzeit im BMI verankert sind, sollten in ein Ministerium verlagert werden, wo das Thema Integration weniger von Sicherheitsaspekten überlagert ist. Als neue ‚institutionelle Heimat‘ für Integrationspolitik auf Bundesebene bietet sich z. B. das Bundesarbeits- und Sozialministerium (BMAS) an. Denn wie bereits beschrieben, werden die Integrationskurse – das zentrale bundespolitische Instrument, das exklusiv für Personen mit Migrationshintergrund zur Verfügung steht – eng mit den allgemeinen Grundsätzen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik abgestimmt. Zudem war das derzeit im Kanzleramt verankerte Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration von seiner Gründung 1978 (damals als Beauftragter zur Förderung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen) bis 2002 schon im BMAS verortet.²¹¹ Es wieder dort zu verankern hätte den Vorteil, ihm eine echte Einflussposition zuzuweisen, besonders wenn von den vier Staatssekretären, die derzeit im BMAS vorgesehen sind, einer auch explizit als für das Thema verantwortlich gekennzeichnet würde, etwa durch den Titel „Integrationsstaatssekretär“. Außerdem würden die Rechtssetzungs- und Beeinflussungsprozesse auf Bundesebene, die integrationspolitisch relevant sind, in bestehenden Institutionen aufgehen und nicht in einer neu geschaffenen Parallelstruktur, wie

es bei der Schaffung eines eigenen Bundesintegrationsministeriums der Fall wäre.

Die neue Bundesregierung hat in ihrer Koalitionsvereinbarung jedoch den Status quo der institutionellen Verankerung beibehalten. Sie hat also weder die Forderung nach einem eigenen Integrationsministerium erfüllt noch die aus der Sicht des SVR zielführende Variante realisiert, ein Integrationsstaatssekretariat etwa im BMAS zu schaffen und die entsprechenden Kompetenzen vom BMI dorthin zu verlagern. Diese institutionelle Mutlosigkeit muss mit Bedauern zur Kenntnis genommen werden, denn die Zeit für eine institutionelle Reform ist reif, und eine solche wäre sowohl inhaltlich begründbar als auch politisch durchsetzbar gewesen.

B.2.2 Integrationspolitik in Form spezifischer Maßnahmen

Nach dem Verständnis des SVR sind die zentralen integrationsrelevanten Dimensionen „Erziehung und frühe Bildung in der Familie und in vorschulischen öffentlichen Einrichtungen, [...] schulische Bildung, berufliche Ausbildung und ein durch Arbeit und deren Ertrag selbstbestimmtes, nicht transferabhängiges Leben bis hin zur – statusabhängigen²¹² – politischen Partizipation und zur Teilhabe an den verschiedensten Schutz- und Fürsorgesystemen im Rechts- und Wohlfahrtsstaat“ (SVR 2010: 21). Dabei haben allgemeine politische Maßnahmen aus den Bereichen Bildungs-, Familien-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (s. dazu ausführlich Kap. B.2.3) meist eine stärkere integrationspolitische Wirkung als Spezialprogramme, die sich nur an Personen mit Migrationshintergrund richten. Dennoch bleiben spezifische Maßnahmen ein wichtiges Element im staatlichen Portfolio der Integrationspolitik. Bestimmte Probleme, die insbesondere bei Personen mit Migrationshintergrund bestehen (wie etwa geringe Deutschkenntnisse oder eine mangelnde Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen), lassen sich mit solchen Spezialmaßnahmen gezielt und wirkungsvoll angehen; zudem haben diese eine nicht zu unterschätzende Symbol- und Signalwirkung.

Die Integrationskurse: Sprache als Schlüssel zur Teilhabe

Den ‚Klassiker‘ unter den Maßnahmen, die speziell für Personen mit Migrationshintergrund zur Verfügung stehen,

210 Laut Internetpräsenz des BMI werden vom gesamten Jahresetat von 5,8 Milliarden Euro zwei Drittel für die innere Sicherheit verwendet.

211 Von 2002 bis 2005 war das Amt dem Familienministerium zugeordnet, 2005 wurde es dann ins Bundeskanzleramt verlagert.

212 Hier ist der jeweilige rechtliche Status von Personen mit Migrationshintergrund angesprochen, der ihre Möglichkeiten der politischen Partizipation bestimmt (dazu ausführlich Kap. B.1.3).

Info-Box 10 Die ESF-BAMF-Kurse als Ergänzung der Integrationskurse

In den Integrationskursen werden eher allgemeine denn berufsbezogene Sprachkenntnisse vermittelt (SVR 2010: 178). In Ergänzung dazu hat das BAMF daher in Kooperation mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) für Deutschland das „Programm zur berufsbezogenen Sprachförderung des Bundes für Personen mit Migrationshintergrund im Bereich des Bundes“ initiiert, kurz „ESF-BAMF-Programm“. Dieses Programm fördert seit 2009 arbeitssuchende und arbeitslose Personen mit Migrationshintergrund und den Erwerb von Deutsch als Zweitsprache. Es bietet eine Kombination aus berufsbezogenem Deutschkurs und beruflicher Qualifizierung (Fachtheorie), die je nach individuellem Bedarf des Geförderten variabel gestaltet werden kann. Von 2009 bis Ende 2012 sind bereits 4.015 ESF-BAMF-Kurse mit insgesamt 75.479 Teilnehmern gestartet. Das Programm wird derzeit vom Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) und infas evaluiert. Die Resultate liegen noch nicht vor, doch zeigen „[e]rste Ergebnisse [...], dass fast die Hälfte (46,4 %) der Teilnehmer an dem Programm sechs Monate nach Kursende in einem regulären Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis stand oder in eine allgemeine Maßnahme vermittelt werden konnte“ (BAMF 2013c: 13).

bilden die im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes von 2005 eingeführten Integrationskurse, die in früheren Gutachten (SVR 2010: 77–80; 2013: 137–141) ausführlich beschrieben wurden. Sie sind das zentrale Integrationsinstrument, das exklusiv von der Bundesebene verantwortet und ohne Beteiligung der Länder durchgeführt wird. Die Integrationskurse bestehen aus zwei Komponenten mit unterschiedlichem Umfang: einem Sprachkurs, der bis zu 900 Stunden umfassen kann, und einem gesellschaftspolitischen ‚Orientierungskurs‘ mit 60 Stunden. Sie werden durch berufsbezogene Kurse ergänzt (Info-Box 10). Drittstaatsangehörige sind unter bestimmten Umständen zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet, insbesondere wenn sie nicht in der Lage sind, sich zumindest grundlegend auf Deutsch zu verständigen (§ 44a Abs. 1 AufenthG). Die Integrationskurse bestehen seit bald zehn Jahren; insofern liegt mittlerweile genügend empirisches Material vor, um sowohl ihre Beliebtheit bei der Zielgruppe als auch ihre Wirksamkeit einzuschätzen.

Wie die Ergebnisse des Immigrant Citizens Survey (ICS) deutlich machen, nehmen die Zuwanderer selbst sowohl die Kurse insgesamt als auch den verpflichtenden Charakter des Angebots als hilfreich wahr (SVR-Forschungsbereich 2012: 13–15).²¹³ Auch die Zahl der Teilnehmer und deren Verteilung auf ‚Verpflichtete‘ und ‚Freiwillige‘ deuten auf eine hohe Akzeptanz der Kurse unter den Betroffenen hin: Zwischen 2005 und 2012 nahmen insgesamt knapp 880.000 Personen an den Integrationskursen teil; davon waren etwa 40 Prozent (ca. 370.000 Personen) zur Teilnahme verpflichtet, fast 60 Prozent (ca. 510.000 Personen) nahmen freiwillig teil.

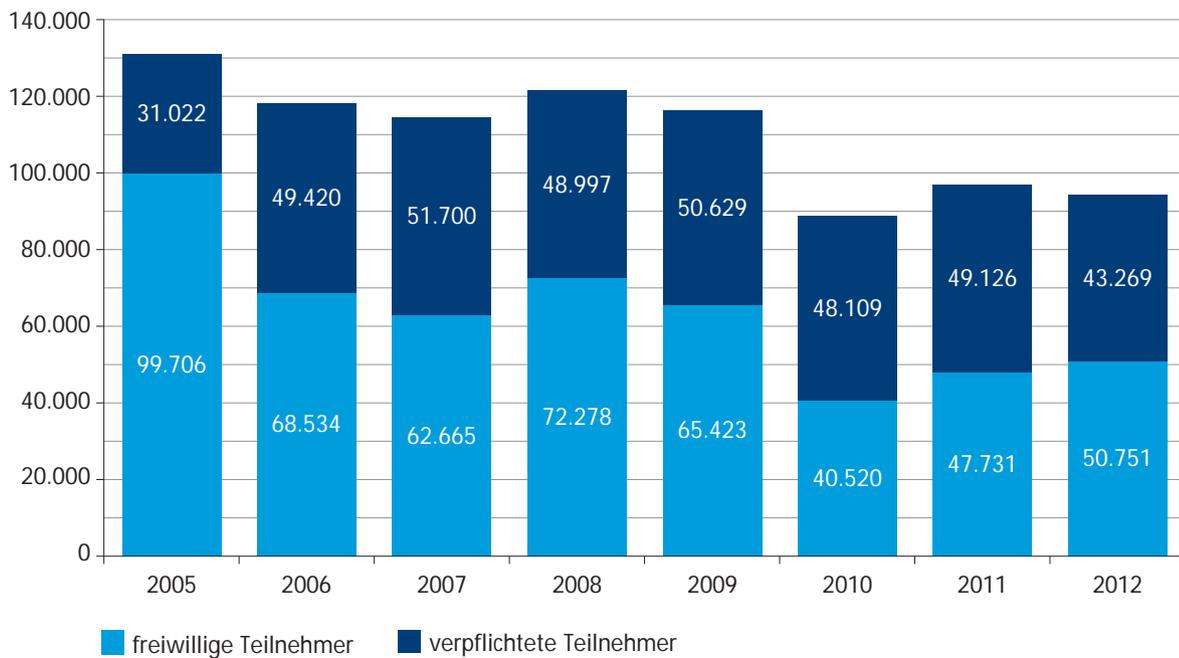
In den letzten Jahren sind die Teilnehmerzahlen gesunken.²¹⁴ Dies ist vor allem als Sättigungseffekt zu sehen (vgl. SVR 2013: 138): Ein Großteil der in Deutschland lebenden Zuwanderer, die dafür in Frage kommen, hat mittlerweile auch einen solchen Kurs absolviert. Dadurch gehen sowohl die Zahlen der zu einem Kurs verpflichteten wie auch die der freiwilligen Teilnehmer leicht zurück. Bei den freiwilligen Teilnehmern ist der Trend aber seit 2010 wieder leicht gegenläufig (Abb. B.8). Verantwortlich dafür ist eine steigende Nachfrage der nach Deutschland zuwandernden Unionsbürger: Fast ein Drittel aller neuen Kursteilnehmer des Jahres 2012 kommt aus einem Mitgliedstaat der EU. Unionsbürger sind nicht zur Teilnahme an den Integrationskursen verpflichtet, nutzen diese aber, um Deutsch zu lernen, denn im Vergleich zu den Kursangeboten kommerzieller Sprachschulen und auch der Goethe-Institute sind diese fast kostenfrei.

Die Integrationskurse werden mit einem Test abgeschlossen, der aus zwei Prüfungsteilen besteht. Der erste ist eine Sprachprüfung, der sog. Deutsch-Test für Zuwanderer (DTZ), mit dem Kenntnisse auf dem Sprachniveau A2 oder B1 nachgewiesen werden müssen. Den zweiten Teil des Abschlusstests bildet die Prüfung zum Orientierungskurs „Leben in Deutschland“, in dem die Teilnehmer u. a. Fragen zum politischen System der Bundesrepublik, dem Grundgesetz, der deutschen und europäischen Geschichte und Geografie sowie zu deutschem Brauchtum beantworten müssen. Bestehen sie beide Testteile, erhalten die Teilnehmer das „Zertifikat Integrationskurs“ (§ 17 Abs. 4 IntV). Damit können Zuwanderer bereits nach sieben anstatt der sonst vorgeschriebenen acht Jahre rechtmäßigen

213 Dies gilt – wie Kap. A.2.4 zeigt – auch für die Sprachkurse im Herkunftsland.

214 Die besonders niedrigen Zahlen freiwilliger Teilnehmer im Jahr 2010 erklären sich dadurch, dass Interessierte wegen Finanzierungslücken nur verzögert zugelassen wurden (ausführlicher dazu SVR 2013: 139).

Abb. B.8 Neue Teilnehmer an Integrationskursen 2005–2012



Aufenthalts in Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten.²¹⁵

Das duale Prüfungssystem wurde 2009 eingeführt. Seither haben stets über 90 Prozent der Erstteilnehmer am Orientierungskurstest diesen bestanden, 2012 waren es 93,5 Prozent. Bei denen, die die Prüfung wiederholen, liegt die Bestehensquote noch höher. Beim Sprachtest konnten in den letzten Jahren immer mehr Teilnehmer Sprachkenntnisse auf Niveau B1 nachweisen, dem höchsten hier getesteten Niveau (2010: 49,9 %; 2011: 53,8 %; 2012: 55,9 %). Gleichzeitig sank der Anteil derer, die nicht mindestens Kenntnisse auf A2-Niveau nachweisen konnten und somit den Test nicht bestanden, von 12,0 Prozent im Jahr 2010 auf 8,7 Prozent 2012 (BAMF 2013b: 13f.).

Die Integrationskurse haben sich insgesamt bewährt. Die hohen Bestehensquoten könnten zwar auch auf niedri-

ge Prüfungsanforderungen zurückzuführen sein. Die Ergebnisse einer vom BAMF durchgeführten Längsschnittstudie, des sog. Integrationspanels, deuten aber darauf hin, dass eine Kursteilnahme die Teilhabe an wichtigen gesellschaftlichen Bereichen fördern kann: Sie verweisen auf deutliche Unterschiede zwischen Kursteilnehmern und Nichtteilnehmern in Bereichen, die für eine erfolgreiche Integration wichtig sind.²¹⁶ Beispielsweise spricht mehr als ein Viertel der ehemaligen Kursteilnehmer drei Jahre nach Kursende im familiären Umfeld Deutsch (27 %); von den Nichtteilnehmern tut dies nur jeder fünfte (21 %). Zudem hat sich der Anteil derer, die in der Familie Deutsch sprechen, bei den Kursteilnehmern zwischen den Erhebungswellen 2007/08 und 2011 stärker erhöht (um 7 Prozentpunkte auf 27 %) als bei denjenigen, die keinen Kurs absolviert haben (um 4 Prozentpunkte auf 21 %) (Lochner/Büttner/Schuller

215 Wenn Teilnehmer einen oder beide Teile nicht bestehen, können sie den Test einmal kostenfrei wiederholen (§ 17 Abs. 3 IntV). Bei Nichtbestehen des Sprachtests können sie eine einmalige Wiederholung des Aufbausprachkurses (300 Stunden) beantragen (§ 5 Abs. 4 IntV), die Kosten für den Test werden dann ein weiteres Mal übernommen. Der Test kann beliebig oft wiederholt werden.

216 Eine Gruppe (ehemaliger) Kursteilnehmer wurde erstmals zu Beginn ihres Kurses 2007 befragt, dann in drei weiteren Wellen: am Kursende (2007 bzw. 2008), ein Jahr nach Kursende (2009) und letztmalig drei Jahre nach Kursende (2011). Ab der zweiten Befragung wurde eine Kontrollgruppe hinzugenommen, die der ersten in wichtigen soziodemografischen Merkmalen ähnelt, aber nicht an einem Integrationskurs teilnahm. Trotzdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Ergebnisse durch nicht triviale Selektionsprobleme verzerrt sind; z. B. muss die Nichtteilnahme der Kontrollgruppe nicht zufallsbedingt sein (Lochner/Büttner/Schuller 2013: 15–21).

2013: 23). In Bezug auf das mediale Konsumverhalten, das für den weiteren Deutscherwerb wichtig ist, zeigt sich, dass Nichtteilnehmer deutlich häufiger ausschließlich Medien (Printmedien, Hörfunk, Fernsehen, Internet) in ihrer Muttersprache nutzen (Lochner/Büttner/Schuller 2013: 46). Schließlich dokumentieren die Daten des Integrationspanels, dass sich auch die Intensität von Kontakten zu Deutschen in Familie und Verwandtschaft, am Arbeitsplatz, in der Nachbarschaft und im Freundeskreis signifikant unterscheidet (Lochner/Büttner/Schuller 2013: 58–60).²¹⁷ Entsprechend unterschiedlich sind die emotionale Verbundenheit mit Deutschland und die Bleibeabsicht, die damit eng zusammenhängt: Fast sieben von zehn Befragten aus der Kursteilnehmergruppe (68 %) fühlen sich Deutschland „stark“ oder „sehr stark“ verbunden, in der Kontrollgruppe sind es sechs von zehn (61 %) (Lochner/Büttner/Schuller 2013: 69). Auch der Bleibewunsch variiert signifikant zwischen Teilnehmern (87 %) und Nichtteilnehmern (77 %) (Lochner/Büttner/Schuller 2013: 71).

Die Integrationskurse wurden bereits mehrfach geändert und novelliert. Erst im März 2012 ist die Zweite Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung (IntV) in Kraft getreten, mit der die Orientierungskurse von 45 auf 60 Stunden erweitert wurden. Eine Folge dieses Ausbaus ist, dass ein erfolgreich absolvierter Orientierungskurs als Nachweis der Kenntnisse über die Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie die Lebensverhältnisse in Deutschland (§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 STAG) anerkannt wird, der für eine Einbürgerung notwendig ist; es wird also keine ‚Doppelprüfung‘ verlangt. Die Mehrkosten, die mit der höheren Stundenzahl anfallen, wurden dadurch aufgefangen, dass die von den Kursteilnehmern zu tragende Kostenbeteiligung von 1 Euro auf 1,20 Euro pro Stunde erhöht wurde. Trotz dieser leichten Gebührenerhöhung sind die staatlichen Integrationskurse im Vergleich zu Sprachkursangeboten kommerzieller Anbieter immer noch kostengünstig (s. dazu SVR 2013: 135–141).

Gestritten wird bei den Integrationskursen seit vielen Jahren über die Höhe der Entlohnung der Lehrkräfte. Bis 2012 waren Nettoeinkommen von unter 1.000 Euro für Kurslehrkräfte die Regel – allerdings meist nicht in einem regulären Angestelltenverhältnis, sondern als Selbständige –, und das bei einem Lehrdeputat, das dem Stundenumfang von Gymnasiallehrern (KMK 2013b) vergleichbar ist. Im Januar 2013 wurde nun ein neuer Kostenerstattungssatz festgelegt: Die Kursträger erhalten vom BAMF nun

2,94 Euro statt 2,54 Euro bzw. 2,60 Euro pro Teilnehmer und Unterrichtseinheit²¹⁸ und bekommen nur noch dann eine mehrjährige Zulassung, wenn sie den Lehrkräften mindestens 20 Euro (vorher 18 Euro) pro Stunde zahlen können.²¹⁹ Die Anhebung hat zwar die Einkommenssituation der Lehrkräfte verbessert, was dringend notwendig war, doch wäre nach Berechnungen der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) eine Pauschale von „4,05 € [...] [erforderlich], um [für die Lehrkräfte] ein Mindesthonorar von 30 € je Unterrichtseinheit zu ermöglichen“ (Frankfurter Rundschau 2013).

In der neuen IntV wurden auch die Konditionen für Fahrtkostenerstattung und Kinderbetreuung neu geregelt: Fahrtkosten werden danach nicht mehr voll erstattet, es wird lediglich ein Zuschuss gewährt, den das BAMF nach eigenem Ermessen festsetzt. Und Kinderbetreuung wird für Kinder ab drei Jahren grundsätzlich nicht mehr angeboten. Da zugleich die Kapazitäten der Online-Lernangebote ausgebaut werden, dürften diese Änderungen die Attraktivität der Kurse aber kaum beeinträchtigen. Sollte sich allerdings herausstellen, dass bei einer virtuellen Teilnahme der Kurs- bzw. Integrationserfolg abnimmt, sollte erwogen werden, die Kosten wieder voll zu erstatten.

Das Anerkennungsgesetz des Bundes: großes Beratungsinteresse, hohe Anerkennungsquoten

Integrationskurse waren das erste genuin integrationspolitische Element, das auf Bundesebene konzipiert wurde. Mit den Kursen hat der Bund nach einer langen Zeit politischer Lethargie die Integrationspolitik als politisches Handlungsfeld entdeckt. Konzeptionell ähnlich bedeutsam wie diese bundespolitische Pionierleistung ist die jüngste integrationspolitische Maßnahme,²²⁰ das Anerkennungsgesetz des Bundes. Es sollte einen jahrzehntelangen Brainwaste (vgl. Özden 2006; Kapur/McHale 2005) beenden, der sich dreifach nachteilig auswirkte (für das Herkunftsland, das Aufnahmeland und die Zuwanderer selbst); er entstand daraus, dass die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen nicht möglich oder sehr kompliziert war bzw. in vielen Bereichen restriktiv gehandhabt wurde.

Das Anerkennungsgesetz des Bundes wurde im letzten SVR-Jahresgutachten ausführlich dargestellt und bewertet (SVR 2013: 151–168). Knapp zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten sind integrationspolitisch vor allem zwei Aspekte von Interesse, auf die hier detaillierter eingegangen

217 Um alle vier Lebensbereiche (Familie und Verwandtschaft, Arbeitsplatz, Nachbarschaft, Freundeskreis) zusammen zu erfassen und so einfacher abbilden zu können, wurde ein Summenindex gebildet. Die Summenindizes der beiden Gruppen unterscheiden sich 2009 wie auch 2011 signifikant: Ehemalige Teilnehmer haben signifikant häufiger Kontakt zu Deutschen (Lochner/Büttner/Schuller 2013: 60).

218 Ab 2005 war der Kostenerstattungssatz von damals 2,05 Euro schrittweise angehoben worden (BAMF 2012: 15).

219 Kann ein Träger das nicht gewährleisten, kann das BAMF trotzdem eine Zulassung ausstellen, die allerdings auf ein Jahr beschränkt ist.

220 Die Anerkennungsgesetze sind allerdings keine spezifisch integrationspolitische Maßnahme, insofern sie auch für deutsche Staatsangehörige gelten, die im Ausland Berufsqualifikationen erworben haben und dann zurückkehren. Im Regelfall dürften sie aber eher für Drittstaatsangehörige relevant sein.

Tab. B.12 Abgeschlossene Anerkennungsverfahren nach ausgewählten Berufsgruppen und Entscheidungen vor Rechtsbehelf 2012

Berufshauptgruppe	abgeschlossene Verfahren	Erstentscheidung	
		positiv ²²¹	negativ
medizinische Gesundheitsberufe	7.071	6.837	234
Mechatronik-, Energie- & Elektroberufe	150	102	45
Berufe in Unternehmensführung & -organisation	135	84	51
Maschinen- & Fahrzeugtechnikberufe	123	78	48
nichtmedizinische Gesundheits-, Körperpflege- & Wellnessberufe, Medizintechnik	75	54	21
Metallerzeugung & -bearbeitung, Metallbauberufe	63	42	21
Verkaufsberufe	60	51	12
Tourismus-, Hotel- & Gaststättenberufe	45	39	6
Lebensmittelherstellung & -verarbeitung	42	24	15
sonstige Berufe	216	147	69
gesamt	7.980	7.458	522
davon: reglementierte Berufe, bei denen die Anerkennung Voraussetzung für die Berufsausübung ist	7.179	6.930	252

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013a

werden soll: Der eine ist, inwieweit die neu geschaffenen beruflichen Möglichkeiten von der Zielgruppe genutzt werden, die damit in erster Linie angesprochen ist, nämlich den Menschen mit Migrationshintergrund, die zum Teil schon viele Jahre oder sogar Jahrzehnte in Deutschland leben. Der andere ist, wie die vom Anerkennungsgesetz des Bundes vorgegebenen Grundsätze in den jeweiligen Gesetzen der Bundesländer umgesetzt sind.²²²

Nach einer Auswertung des Mikrozensus, die das BMBF im Vorfeld der Verabschiedung des Gesetzes vorgenommen hatte, könnten von einer verbesserten Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse bis zu 285.000 Personen in Deutschland profitieren. Diese Zahl bildet allerdings die Obergrenze, und sie schließt Berufe ein, die auf Landesebene geregelt sind. Die Antrags- und Anerkennungszahlen, die die aktuell verfügbaren Statistiken ausweisen, liegen weitaus niedriger. Auf der Grundlage des Anerkennungsgesetzes des Bundes sind von April bis Dezember 2012

über 10.000 Anträge gestellt worden. Der Schwerpunkt liegt dabei in den Gesundheits- und Heilberufen (Ärzte, Krankenpfleger, Hebammen, sonstige Gesundheitsfachberufe): Aus diesem Sektor stammen über 90 Prozent der Anträge, die 2012 positiv beschieden wurden. Insgesamt wurden in den ersten neun Monaten nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes des Bundes 7.980 Verfahren abgeschlossen und davon 7.458 (93,5 %) positiv beschieden – bei 82,0 Prozent aller Anträge wurden die Berufsqualifikationen als vollständig gleichwertig anerkannt. 522 Anträge (6,5 %) wurden negativ beschieden. Über 3.009 weitere Anträge, die im Jahr 2012 gestellt wurden, war bis zum Jahresende noch nicht entschieden worden (Tab. B.12). Zu den durchschnittlichen Bearbeitungszeiten der Anträge veröffentlichte das Statistische Bundesamt keine Daten.

Die Zahlen bleiben deutlich hinter dem vom BMBF geschätzten Kreis antragsberechtigter Personen zurück. Inwiefern dies auf Anlaufschwierigkeiten zurückzuführen

221 Dies umfasst alle Fälle, in denen ausländische Abschlüsse als vollständig gleichwertig anerkannt wurden, eine beschränkte Berufszulassung erteilt oder eine Ausgleichsmaßnahme zur Auflage gemacht wurde.

222 Zudem wurden auch auf Bundesebene die gesetzlichen Rahmenbedingungen weiter angepasst. Zum 01.01.2014 ist die vom Bundesgesundheitsministerium erlassene „Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung und Verlängerung von Berufserlaubnissen in Heilberufen des Bundes“ nach Zustimmung des Bundesrats in Kraft getreten (BGBl. I, 3005). Damit wurde erst beinahe zwei Jahre nach Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes des Bundes die Ausgestaltung von Anpassungsmaßnahmen in den Gesundheitsberufen geregelt bzw. konkretisiert. Der SVR hatte in seinem Gutachten 2013 das Fehlen einer solchen Rechtsverordnung moniert (SVR 2013: 161).

ist oder auf andere, evtl. auch finanzielle Hürden oder darauf, dass die in Frage kommenden Personen die neuen Möglichkeiten noch nicht kennen, kann nach derzeitigem Kenntnisstand nicht beantwortet werden.²²³ Interesse an der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen scheint aber zu bestehen: Das Online-Portal „Anerkennung in Deutschland“ des BMBF verzeichnete seit seiner Freischaltung im März 2012 bereits mehr als 816.000 Besucher (Stand: 01.01.2014). Zwischen August 2012 und Dezember 2013 wandten sich außerdem fast 19.000 Ratsuchende an die IQ-Beratungsstellen (BMBF 2013a).

Das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg/Essen zieht eine vorsichtig positive Bilanz: Insgesamt habe sich seit Inkrafttreten des Gesetzes „die Verlässlichkeit, Problemangemessenheit, Transparenz und nicht zuletzt die Schnelligkeit der Anerkennungsverfahren verbessert“ (Brussig/Mill/Zink 2013: 14). Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung zeigen, dass die Betroffenen der beruflichen Anerkennung eine hohe bis sehr hohe Bedeutung beimessen und ihre Arbeitsmarktchancen dadurch verbessert sehen. Nachholbedarf besteht laut der Studie insbesondere bei den Anpassungsqualifizierungen, die oft eine hohe finanzielle Hürde darstellen.

Von den 2012 abgeschlossenen Verfahren bezogen sich 4.473 (56,1 %) auf Abschlüsse, die in der EU erworben wurden, und 1.734 (21,7 %) auf Berufsqualifikationen aus dem übrigen europäischen Ausland. Bei 1.047 Antragsverfahren (13,1 %) ging es um Abschlüsse aus Asien (ohne Abb.). Die Umsetzungspraxis des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) sollte in den nächsten Jahren gründlich wissenschaftlich begleitet werden.

Die Länder und ihre Hausaufgaben: zum Stand der Landesenerkennungsgesetze

So wichtig das Anerkennungsgesetz des Bundes aus integrationspolitischer Perspektive auch ist, es reicht nicht aus, um die Personen mit Migrationshintergrund, die wegen Nichtanerkennung ihrer im Ausland erworbenen Abschlüsse unter ihrem Qualifikationsniveau oder gar nicht beschäftigt sind, (besser) in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Denn bei vielen Berufen sind für die gesetzliche Regelung der Anerkennung von Abschlüssen die Bundesländer zuständig. Daraus ergeben sich unmittelbar zwei integrationspolitisch relevante Fragen: zum einen, wie schnell die Länder eige-

ne Landesenerkennungsgesetze verabschieden, und zum anderen, wie durch eine einheitliche bzw. aufeinander abgestimmte Landesgesetzgebung länderübergreifend ähnliche Verfahren gewährleistet werden können.

Eine Länderarbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt hat im März 2012 einen Musterentwurf für die Anerkennungsgesetze der Länder ausgearbeitet. Er sollte die Gesetzgebungsverfahren in den Landesparlamenten beschleunigen und gleichzeitig sicherstellen, dass die verabschiedeten Gesetze in allen Bundesländern zumindest strukturell ähnlich sind und die Orientierungspunkte des Bundesgesetzes berücksichtigen (SVR 2013: 162). Im Februar 2012 zeigten sich die Länder zuversichtlich, bald entsprechende Landesgesetze vorlegen zu können.²²⁴ Dies erwies sich jedoch als zu ambitioniert; bis Ende des ersten Quartals 2013 hatten nur fünf Länder entsprechende Gesetze verabschiedet, Anfang Februar 2014 waren es dreizehn (Tab. B.13).²²⁵

Ebenso wichtig wie die Verabschiedung von Landesenerkennungsgesetzen ist, dass diese untereinander vergleichbar und mit dem Anerkennungsgesetz des Bundes kompatibel sind. Denn zum einen sind die Anerkennungsverfahren für Antragsteller und Arbeitgeber nur dann transparent und gewinnbringend, wenn sie auf einheitlichen und nachvollziehbaren Kriterien beruhen. Zum anderen müssen die Kriterien für die Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Berufsqualifikationen im Wesentlichen übereinstimmen, damit die einzelnen Bundesländer ihre entsprechenden Entscheidungen wechselseitig anerkennen können.²²⁶ Bislang galten für die Anerkennungsverfahren zum Teil unterschiedliche Kriterien und Vorgaben, zudem hatten nur bestimmte Personengruppen einen Anspruch darauf, und die getroffenen Entscheidungen waren in vielen Fällen nicht bundesweit verbindlich (vgl. z. B. die Begründung zum Hamburgischen Anerkennungsgesetz).

Die Bilanz aus den bislang verabschiedeten Landesenerkennungsgesetzen ist gemischt. In allen Gesetzen ist es gelungen, ein allgemeines (und vorrangig anwendbares) Gesetz zur Feststellung der Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BQFG-Land) zu etablieren, das inhaltlich im Wesentlichen dem Musterentwurf für die Bundesländer und dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz des Bundes (= Art. 1 des Anerkennungsgesetzes des Bundes) entspricht. Die allgemeinen Regelungen im BQFG-Land

223 Das BMBF (2013a) erklärt, dass die Daten lediglich Untergrenzen darstellen: „Die Statistik basiert auf den Meldungen der für die Anerkennung zuständigen Stellen an die Statistischen Landesämter. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einige für die Anerkennung zuständige Stellen in der Anfangsphase Probleme bei der Erfassung und Weitergabe der Daten hatten [...]. Dadurch konnten einige Stellen nur unvollständige bzw. keine Angaben machen.“

224 Laut einem Bericht der KMK von Februar 2012 wollten eigentlich 15 der 16 Länder bis Ende des ersten Quartals 2013 ein Anerkennungsgesetz verabschiedet haben (KMK 2012b).

225 Bei Redaktionsschluss dieses Gutachtens Anfang Februar 2014 war das Berliner Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen bereits verabschiedet, aber noch nicht in Kraft (Tab. B.13).

226 Dies ist z. B. bei Ingenieuren der Fall: In einem Bundesland anerkannte Qualifikationen werden auch in allen anderen Bundesländern anerkannt, sodass eine erneute Antragstellung in der Regel entfallen kann.

Tab. B.13 Übersicht über den Stand der Verabschiedung von Landesanererkennungsgesetzen

Bundesland	Landesanererkennungsgesetz	Stand des Gesetzgebungsverfahrens
Hamburg	Hamburgisches Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen	seit 01.08.2012 in Kraft
Saarland	Gesetz Nr. 1785 zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen	seit 30.11.2012 in Kraft
Niedersachsen	Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen in Niedersachsen	seit 19.12.2012 in Kraft
Hessen	Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen	seit 21.12.2012 in Kraft
Mecklenburg-Vorpommern	Gesetz über die Bewertung und Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen in Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung anderer Gesetze	seit 29.12.2012 in Kraft
Nordrhein-Westfalen	Anerkennungsgesetz Nordrhein-Westfalen	seit 15.06.2013 in Kraft
Bayern	Bayerisches Gesetz zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und zur Anerkennung sozialer Berufe	seit 01.08.2013 in Kraft
Rheinland-Pfalz	Landesgesetz zur Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen	seit 16.10.2013 in Kraft
Brandenburg	Brandenburgisches Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen	seit 01.01.2014 in Kraft
Sachsen	Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen	seit 01.01.2014 in Kraft
Baden-Württemberg	Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Baden-Württemberg	seit 11.01.2014 in Kraft
Bremen	Bremisches Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen	seit 06.02.2014 in Kraft
Berlin	Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen	am 31.01.2014 verabschiedet (in Kraft: 20.02.2014)
Sachsen-Anhalt	Entwurf des Gesetzes über die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen im Land Sachsen-Anhalt	seit Juli 2013 im parlamentarischen Verfahren
Schleswig-Holstein	Entwurf des Anerkennungsgesetzes Schleswig-Holstein	seit Juli 2013 im parlamentarischen Verfahren
Thüringen	Entwurf des Thüringer Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen und zur Umsetzung des Übereinkommens über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region	seit Dezember 2013 im parlamentarischen Verfahren

Anmerkung: Stand: 06.02.2014.

Quelle: eigene Zusammenstellung

werden immer dann angewendet, wenn die spezifischen Berufsgesetze auf Landesebene dies nicht explizit ausschließen und sie nicht durch abweichende Anerkennungsregelungen ersetzt haben (vgl. z. B. § 2 Abs. 1 HmbBQFG). Dieser Grundsatz der „eingeschränkten Subsidiarität“ soll gewährleisten, dass die Anerkennungsregelungen möglichst einheitlich ausgestaltet sind, aber gleichzeitig berufsspezifische Besonderheiten berücksichtigen (vgl. SVR 2013: 162). Ein Blick auf die Länderebene zeigt daher vor allem große Unterschiede zwischen den Regelungen für einzelne Berufsgruppen.

Für die auf Landesebene geregelten sozialpädagogischen und sozialpflegerischen Berufe (z. B. „Staatlich anerkannter Erzieher“, „Staatlich anerkannter Sozialpädagoge“) gelten nach den bereits verabschiedeten Landes- anerkennungsgesetzen ganz überwiegend die allgemeinen Regelungen im jeweiligen Land.²²⁷ Damit gilt für die entsprechenden Berufe grundsätzlich auch, dass Entscheidungen zur Gleichwertigkeit ausländischer Abschlüsse, die in anderen Bundesländern getroffen wurden, anerkannt werden. Ein bereits anerkannter Abschluss gilt somit bei einem Umzug in ein anderes Bundesland wie eine inländische Ausbildung, die in dem Bundesland absolviert wurde, das die Gleichwertigkeit festgestellt hat (vgl. SVR 2013: 162). Die Möglichkeiten für Erzieher oder Sozialpädagogen und verwandte Berufsgruppen, ihre im Ausland erworbenen Abschlüsse anerkennen zu lassen, haben sich also durch die neuen Landes- anerkennungsgesetze erheblich verbessert.

Für Lehrer im öffentlichen Schuldienst ist die Gesetzgebung in den einzelnen Bundesländern jedoch sehr uneinheitlich (Tab. B.14). Einige Länder, die bereits eigene Anerkennungs- gesetze verabschiedet haben, schließen hier die Anwendung des BQFG- Land aus und regeln die Anerkennungsverfahren für Lehrer durch spezielle Bestimmungen in den jeweiligen Lehrerbildungsgesetzen (und Landesbeamtengesetzen) und entsprechende Verordnungen. Die Gesetzesbegründungen verweisen zum Teil darauf, dass die bisher geltenden gesetzlichen Regelungen bereits hinreichende Möglichkeiten bieten, sowohl EU- Abschlüsse und gleichgestellte Abschlüsse als auch Drittstaatsabschlüsse anerkennen zu lassen. Zum Teil wird auch angeführt, dass die Besonderheiten des zweistufigen Ausbildungssystems für Lehrer in Deutschland Sonderregelungen erforderlich machen. Bislang hat nur Hamburg eine Regelung eingeführt, nach der ausdrücklich auch Lehrer die Lehramtsbefähigung erwerben können, die im Herkunftsstaat nur in einem Unterrichtsfach ausgebildet wurden.

Auch für Ingenieure ist die Anerkennung in den einzelnen Bundesländern bislang sehr uneinheitlich geregelt (Tab. B.15). Mit Ausnahme von Nordrhein- Westfalen und Sachsen haben alle Bundesländer, die bereits ein Landes-

anerkennungsgesetz verabschiedet haben, ausgeschlossen, dass das jeweilige BQFG- Land auf die Regelungen über die Berechtigung zur Führung der Berufsbezeichnung „Ingenieur“ bzw. zur Eintragung als „Beratender Ingenieur“ bei den Baukammern angewendet wird. Allerdings wurden in einigen Bundesländern die sog. Gegenseitigkeitsklauseln aufgehoben, nach denen Drittstaatsangehörigen die Anerkennung verweigert werden konnte, wenn der Herkunftsstaat keine Anerkennung für Ingenieure aus Deutschland ermöglicht. Der Ausschluss der Anwendung des jeweiligen BQFG- Land auf die Anerkennungsverfahren für Ingenieure wird wiederum damit begründet, dass Ingenieure (sowohl aus der EU/ dem EWR und der Schweiz als auch aus Drittstaaten) bereits genügend Möglichkeiten haben, ihre ausländischen Abschlüsse anerkennen zu lassen.

Ob es gelingen wird, die Kriterien und Verfahren für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen hinreichend zu vereinheitlichen und transparent zu machen, ist noch offen. **Die bisher verabschiedeten Landes- anerkennungsgesetze zeigen eine Tendenz, an bereits geltenden Regelungen festzuhalten und ohne nähere Prüfung oder Begründung darauf zu verweisen, dass es bereits hinreichende Möglichkeiten gibt, Qualifikationen aus dem Ausland anerkennen zu lassen. Die bisherigen Regelungen waren jedoch außerordentlich unübersichtlich und lückenhaft. Ziel der Gesetzgebung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Bund und Ländern muss sein, sie durch möglichst einheitliche und effiziente Regelungen zu ersetzen oder sie entsprechend fortzuentwickeln und zu verbessern. Wenn einzelne Bundesländer oder Fachverwaltungen auf bereits geltenden Regelungen beharren, wird die Chance vertan, die Anerkennungsregelungen umfassend zu modernisieren. Das würde die mit dem Anerkennungs- gesetz des Bundes angestoßene Entwicklung konterkarieren und die übergeordneten Ziele eines der wichtigsten integrationspolitischen Gesetzesvorhaben der vergangenen Jahre erheblich beeinträchtigen.**

Die Optionspflicht: bürokratisches Ungetüm mit integrationspolitischen Nebenwirkungen

Eines der Gesetze, die in den Medien und der Öffentlichkeit in den letzten Jahren sehr umstritten waren, ist das neue Staatsangehörigkeitsgesetz, das zum Jahrtausendwechsel in Kraft getreten ist. Ein Ziel dieses Gesetzes war die „Verbesserung der Integration der dauerhaft in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer und ihrer hier geborenen Kinder durch Erleichterung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit“ (BR- Drs. 188/99). Mit dem Staatsangehörigkeitsgesetz wurde ein Prozess (vorläufig)

227 Die meisten Länder haben zudem im Rahmen der Verabschiedung der Landes- anerkennungsgesetze die neue Berufsbezeichnung „Staatlich anerkannter Kindheitspädagoge“ für Erzieher mit Hochschulabschluss eingeführt.

Tab. B.14 Anerkennungsregelungen für Lehrer nach den Landesankennungssetzen

Bundesland	Regelung	Inhalt
Baden-Württemberg	Art. 27 des Landesankennungssetzes	<ul style="list-style-type: none"> - für EU-/EWR-Staatsangehörige und Schweizer gilt nur die EU-EWR-Lehrerverordnung - in sonstigen Fällen ist das BQFG-BW anwendbar - Ausgleichsmaßnahmen werden durch neue Verordnung geregelt
Bayern	Art. 2 Abs. 4 Nr. 5 BayBQFG (= Art. 1 des Landesankennungssetzes)	<ul style="list-style-type: none"> - für den Erwerb der Befähigung für das Lehramt an öffentlichen Schulen gelten nur das Lehrerbildungssetz und die darauf beruhenden Regelungen - für Lehrer mit einer in einem anderen EU-/EWR-Staat oder der Schweiz abgeschlossenen Ausbildung gilt ein Anerkennungsverfahren nach der RL 2005/36/EG (unabhängig von der Staatsangehörigkeit) - ansonsten keine spezifischen Regelungen zu ausländischen Qualifikationen
Brandenburg		<ul style="list-style-type: none"> - Anwendung BbgBQFG auf Lehrer wird im Landesankennungssetz nicht explizit ausgeschlossen - Verordnung über die Anerkennung ausländischer Lehrerqualifikationen
Bremen		<ul style="list-style-type: none"> - BremBQFG ist anwendbar, da Anwendung im Landesankennungssetz nicht explizit ausgeschlossen wird
Hamburg	HmbBQFUG-Lehramt (= Art. 3 des Landesankennungssetzes)	<ul style="list-style-type: none"> - HmbBQFG ist anwendbar - die Lehramtsbefähigung kann auch bei einer Ausbildung in nur einem Fach erworben werden
Hessen	Art. 4 des Landesankennungssetzes	<ul style="list-style-type: none"> - HBQFG nicht anwendbar - für Personen mit EU-Abschlüssen oder gleichgestellten Abschlüssen gilt Anerkennungsverfahren nach der RL 2005/36/EG (unabhängig von der Staatsangehörigkeit) - Anerkennung in Drittstaaten erworbener Abschlüsse grs. möglich, Kriterien aber unklar
Mecklenburg-Vorpommern		<ul style="list-style-type: none"> - BQFG M-V ist auf Lehrer anwendbar, da Anwendung im Landesankennungssetz nicht explizit ausgeschlossen wird
Niedersachsen		<ul style="list-style-type: none"> - NBQFG ist auf Lehrer anwendbar, da Anwendung im Landesankennungssetz nicht explizit ausgeschlossen wird
Nordrhein-Westfalen	Art. 4 des Landesankennungssetzes	<ul style="list-style-type: none"> - BQFG NRW nicht anwendbar, mit Ausnahme der Regelung, dass eine Anerkennung in einem anderen Bundesland einem dort erworbenen Abschluss gleichgestellt ist
Rheinland-Pfalz	Landessetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Lehramtsqualifikationen (= Art. 2 des Landesankennungssetzes)	<ul style="list-style-type: none"> - für EU-/EWR-Staatsangehörige und Schweizer gilt nur die EU-Lehrämter-Anerkennungsverordnung - Anerkennung in sonstigen Fällen grundsätzlich möglich, Näheres wird durch Verordnung geregelt - BQFGRP nicht anwendbar
Saarland	Art. 4 des Landesankennungssetzes	<ul style="list-style-type: none"> - BQFG-SL nicht anwendbar
Sachsen	Art. 4 des Landesankennungssetzes	<ul style="list-style-type: none"> - SächsBQFG nicht anwendbar - Anerkennung ausländischer Abschlüsse generell nach BefÄnG Lehrer

Anmerkung: Stand: 06.02.2014.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Tab. B.15 Anerkennungsregelungen für Ingenieure nach den Landesankennungs-gesetzen

Bundesland	Regelung	Inhalt
Baden-Württemberg	Art. 10 u. 11 des Landesankennungs-gesetzes	- BQFG-BW nicht anwendbar - Aufhebung der Gegenseitigkeitsklauseln
Bayern	Art. 2 Abs. 4 Nr. 1 u. 2 Bay-BQFG (= Art. 1 des Landesankennungs-gesetzes)	- BayBQFG nicht anwendbar
Brandenburg	Art. 4 des Landesankennungs-gesetzes	- BbgBQFG nicht anwendbar
Bremen	Art. 4 des Landesankennungs-gesetzes	- BremBQFG nicht anwendbar
Hamburg	Art. 12 des Landesankennungs-gesetzes	- HmbBQFG nicht anwendbar (mit Ausnahme der Regelung, dass in anderen Bundesländern getroffene Entscheidungen anerkannt werden) - Aufhebung der Gegenseitigkeitsklauseln
Hessen	Art. 6 u. 7 des Landesankennungs-gesetzes	- HBQFG nicht anwendbar (mit Ausnahme der Regelung, dass in anderen Bundesländern getroffene Entscheidungen anerkannt werden) - Aufhebung der Gegenseitigkeitsklauseln
Mecklenburg-Vorpommern	Art. 3 des Landesankennungs-gesetzes	- BQFG M-V nicht anwendbar
Niedersachsen	Art. 5 des Landesankennungs-gesetzes	- NBQFG nicht anwendbar - Berücksichtigung der Berufserfahrung festgeschrieben - Aufhebung der Gegenseitigkeitsklausel
Nordrhein-Westfalen	Art. 2 des Landesankennungs-gesetzes	- BQFG NRW anwendbar
Rheinland-Pfalz	Art. 12 des Landesankennungs-gesetzes	- BQFGRP nicht anwendbar - Aufhebung der Gegenseitigkeitsklauseln - teilweise Angleichung der Verfahrensregelungen an das BQFGRP
Saarland	Art. 2 u. 3 des Landesankennungs-gesetzes	- BQFG-SL nicht anwendbar - Angleichung der Verfahrensregelungen
Sachsen	Art. 6 u. 7 des Landesankennungs-gesetzes	- SächsBQFG teilweise anwendbar - Aufhebung der Gegenseitigkeitsklausel

Anmerkung: Stand: 06.02.2014.

Quelle: eigene Zusammenstellung

abgeschlossen, der bereits kurz nach der Wende mit dem Ausländergesetz begonnen hatte: der Abschied von einer im internationalen Vergleich restriktiven Einbürgerungspolitik nach der Maxime, dass man ‚Deutscher nur sein, aber nicht werden‘ könne.

Einen Anspruch auf Einbürgerung (§ 10 Abs. 1 StAG) hat ein Ausländer, wenn er sich seit mindestens acht Jahren rechtmäßig gewöhnlich in Deutschland aufhält, einen auf

Dauer angelegten Aufenthaltsstatus besitzt, den Lebensunterhalt für sich und seine Familie bestreitet, ohne Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, nicht strafrechtlich verurteilt wurde und sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekennt. Weiterhin muss er ausreichende deutsche Sprachkenntnisse (Niveau GER B1) sowie in einem Einbürgerungstest seine Kenntnis der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland

Info-Box 11 Die Optionspflicht – Voraussetzungen und Auswirkungen

Zum 1. Januar 2000 wurde das *ius soli* als eigenständiges Prinzip zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit eingeführt. Damit erhalten Kinder von Ausländern, die in Deutschland geboren werden, neben der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern automatisch auch einen deutschen Pass unter der Voraussetzung, dass zum Zeitpunkt der Geburt mindestens ein Elternteil seit mindestens acht Jahren in Deutschland lebt und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzt (§ 4 Abs. 3 StAG). Davon haben zwischen 2000 und 2012 über eine halbe Million in Deutschland geborene Kinder von Ausländern profitiert. Die sog. Optionspflicht sieht jedoch vor, dass sich diese als junge Erwachsene zwischen ihrem 18. und ihrem 23. Geburtstag für eine ihrer Staatsangehörigkeiten entscheiden müssen. Aufgrund einer Übergangsregelung (§ 40b StAG) ist die Optionspflicht bereits für alle ab 1990 in Deutschland geborenen Kinder ausländischer Eltern relevant, die auf Antrag ebenfalls neben der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern auch die deutsche erhielten.²²⁸ Entsprechend begannen die ersten Optionsverfahren 2008; im Jahr 2013 hatten die ersten optionspflichtigen Kinder das entscheidende Alter von 23 Jahren erreicht und mussten sich entweder für den über die Eltern ererbten Pass oder für den erworbenen deutschen Pass entscheiden.²²⁹

Auf die mit dieser Optionspflicht einhergehenden Probleme und Nebenwirkungen hat der SVR bereits 2010 hingewiesen (SVR 2010: 71–73, 76, 189): Durch die Regelung wurde der Verwaltungsaufwand in den entsprechenden Ämtern enorm erhöht; viele kommunale Behörden erreichten recht schnell ihre Kapazitäts- und Belastungsgrenzen und waren kaum mehr in der Lage, die Betroffenen immer schnell und kompetent zu beraten. Noch gravierender als der Verwaltungsaufwand war aber das integrationspolitische Signal, das mit der Optionspflicht an die betroffenen jungen Erwachsenen gesendet wurde: die Notwendigkeit einer Entscheidung für die Staatsangehörigkeit ‚ihres‘ Landes, in dem sie geboren (und zumeist sozialisiert) wurden, oder für die des Herkunftslandes ihrer Eltern. Zudem zeichnete sich bereits im Jahr 2013 – mit Ablauf der Entscheidungsfrist für den ersten Geburtsjahrgang – ab, dass einige Optionspflichtige die deutsche Staatsangehörigkeit unfreiwillig verloren, obwohl sie sich grundsätzlich für die deutsche Staatsangehörigkeit (und gegen die der Eltern) entschieden hatten, weil sich im Herkunftsland die Bearbeitung des Entlassungsantrags verzögerte.

nachweisen.²³⁰ Schließlich wird verlangt, dass der einbürgerungswillige Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt (s. auch Kap. B.1.3).

Die im internationalen Vergleich unübliche Optionsregelung (Info-Box 11) war das Ergebnis eines politischen Kompromisses im Rahmen der Staatsangehörigkeitsreform von 1999/2000 (dazu ausführlicher SVR 2010: 76). In der Literatur ist sie zutreffender als „Abwahlpflicht“ bezeichnet worden (Masing 2001: 8): Danach mussten

sich in Deutschland geborene Kinder von Ausländern bis zum Ende ihres 23. Lebensjahres entscheiden zwischen der deutschen Staatsangehörigkeit, die sie durch Geburt im Land erworben haben, und der ererbten ausländischen Staatsangehörigkeit.²³¹ Damit wurde der Staatsangehörigkeitsreform von 1999/2000, die durch die Ergänzung des *ius soli* eigentlich sehr weitreichend war, ein erheblicher Teil ihrer „Durchschlagskraft“ genommen, denn der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit über das *ius soli* war

228 Von dieser Möglichkeit haben die Eltern von knapp 50.000 Kindern Gebrauch gemacht (Worbs/Scholz/Blicke 2012: 14f.). In mehr als zwei Drittel dieser Fälle stammten die Eltern der Optionspflichtigen aus der Türkei (Statistisches Bundesamt 2013j; Worbs/Scholz 2013: 130).

229 Unter den Optionspflichtigen der Übergangsregelung nach § 40b StAG zeigt sich eine „klare Entscheidungstendenz zur deutschen Staatsangehörigkeit“ (Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 8) und gegen die der Eltern. Allerdings können diese Zahlen nicht auf die Gruppe der ab 2000 geborenen Optionspflichtigen übertragen werden, denn bei den seit 2008 bereits optionspflichtig gewordenen Personen handelt es sich um eine hochselektive Gruppe: Ihre Eltern hatten im Jahr 2000 von der Übergangslösung nach § 40b StAG Gebrauch gemacht und waren für die Einbürgerung ihrer Kinder selbst aktiv geworden.

230 Ehegatten und minderjährige Kinder können auch ohne mindestens achtjährigen Aufenthalt mit eingebürgert werden (§ 10 Abs. 2 StAG). Darüber hinaus kann die Aufenthaltsdauer für eine Anspruchseinbürgerung auf sieben bzw. sechs Jahre verkürzt werden, wenn die betreffende Person erfolgreich an einem Integrationskurs teilgenommen hat bzw. besondere Integrationsleistungen vorweisen kann, z. B. Sprachkenntnisse über dem Niveau B1 (§ 10 Abs. 3 StAG).

231 Für EU-Angehörige und Schweizer wirkte sich die Optionspflicht allerdings nicht aus, denn das StAG akzeptiert in diesen Fällen die doppelte Staatsangehörigkeit, sofern fristgerecht ein Antrag auf Beibehaltungsgenehmigung gestellt wurde; ebenso, wenn die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist.

so nur unter dem Vorbehalt möglich, sich später „gegen seine durch die Eltern vermittelte Staatsangehörigkeit“ zu entscheiden (Masing 2001: 10).

Das rechtliche Instrument der Optionspflicht hat sich als Fehlkonstruktion erwiesen; ihre Abschaffung war überfällig. CDU/CSU und SPD, die Regierungsparteien der 18. Wahlperiode, haben in ihrem Ende November 2013 vorgelegten Koalitionsvertrag beschlossen, sie zu beseitigen (vgl. CDU/CSU/SPD 2013): Kinder ausländischer Eltern, die in Deutschland geboren *und* aufgewachsen sind, sollen sich zukünftig nicht mehr zwischen ihren beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden müssen, für sie wird die Mehrstaatigkeit akzeptiert.

Die von den Regierungsparteien gefundene Lösung ist ein politischer Kompromiss, mit dem beide Partner ihr Gesicht wahren können, denn in Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts vertreten sie grundverschiedene Positionen. Das Ergebnis ist eine in sich widersprüchliche und nur schwer handhabbare Vereinbarung. Der Kompromiss, die doppelte Staatsangehörigkeit bei hier geborenen *und* aufgewachsenen Kindern zu akzeptieren, ist ein Einfallstor für Definitionsprobleme, Bürokratieaufbau und Gerechtigkeitslücken. Es dürfte schwierig bis unmöglich sein, eine Definition zu finden, die organisatorisch praktikabel ist, mit vertretbarem Aufwand nachweisbar ist und gleichzeitig der Lebensrealität vieler mobiler Jugendlicher angemessen Rechnung trägt.²³² Außerdem wird die doppelte Staatsangehörigkeit somit zwar für in Deutschland geborene *und* aufgewachsene Kinder akzeptiert, im Falle von Einbürgerung aber nicht – hier bleibt es „beim geltenden Staatsangehörigkeitsrecht“ (CDU/CSU/SPD 2013: 74), wie es im Koalitionsvertrag heißt. Abgesehen von den Ausnahmeregelungen, die z. B. für Unionsbürger und Schweizer bestehen, müssen Ausländer also weiterhin die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes abgeben, wenn sie sich in Deutschland einbürgern lassen wollen. Der Grundsatz, Mehrstaatigkeit zu vermeiden, wird also einerseits für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern fallengelassen. Andererseits wird daran ausgerechnet bei der vergleichsweise voraussetzungsvollen Einbürgerung festgehalten, obwohl für diese nicht nur ein gesichertes Einkommen und Deutschkenntnisse nachzuweisen sind – also ‚Integrationserfolge‘ –, sondern auch ein Einbürgerungstest bestanden werden muss (vgl. auch Hailbronner 2013a: 361f.). **Angesichts dieser Probleme bei der Umsetzung des Koalitionsvertrags und der beschriebenen Asymmetrie zwischen Einbürgerung und ius soli muss der von den Regierungsparteien gefundene Kompromiss als insgesamt missglückt angesehen werden. Sie haben damit die Chance vertan, im Zuge der Abschaffung der**

Optionspflicht ein modernes Staatsangehörigkeitsgesetz zu entwickeln, das den Erfordernissen der Einwanderungsgesellschaft Rechnung trägt.

Mobile Gesellschaften benötigen ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht

Der SVR hatte im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 ein entsprechendes Modell einer doppelten Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt propagiert.²³³ Dieses würde die integrationspolitisch kontraproduktive Optionspflicht beseitigen, Mehrstaatigkeit auch bei Einbürgerung ermöglichen und trotzdem verhindern, dass sich die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes unbegrenzt ‚vererbt‘ und sich dadurch problematische Mehrfachstaatsangehörigkeiten auf türmen und verewigen. Zwei Elemente sind bei dem SVR-Modell wesentlich, nämlich (1) für eine oder mehrere Übergangsgenerationen die doppelte Staatsangehörigkeit zu akzeptieren, sowohl bei den hier geborenen ius-soli-Kindern als auch bei der Einbürgerung, und dabei (2) zu verhindern, dass mehrfache Staatsangehörigkeiten sich anhäufen und die Staatsangehörigkeiten über das ius sanguinis (Abstammungsprinzip) unbegrenzt weitergegeben werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, muss das Staatsangehörigkeitsrecht grundlegend modernisiert werden – das betrifft aber nicht nur das deutsche Recht, sondern es hat auch Auswirkungen auf das Staatsangehörigkeitsrecht anderer Staaten. Um die Anhäufung von mehrfachen Staatsangehörigkeiten zu verhindern, ist nämlich nicht nur das Aufnahmeland gefordert, sondern auch alle jene Herkunftsländer, die ihre Staatsangehörigkeit nach dem ius sanguinis weitergeben. Sie müssten analog zum deutschen Staatsangehörigkeitsgesetz die unbegrenzte Weitergabe der Staatsangehörigkeit begrenzen (vgl. dazu unten) oder vom ius sanguinis grundsätzlich zu einem ius soli übergehen. Solche Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht der für Deutschland wichtigsten Herkunftsländer benötigen auf alle Fälle einen längeren Zeitraum.

Der SVR schlägt daher vor, die Reform der Regierungskoalition der 18. Wahlperiode nur als ersten Schritt zur Entwicklung eines neuen und konsistenten Staatsangehörigkeitsrechts zu sehen. Im Lichte der sich verstärkenden Migrationsprozesse sollte im Staatsangehörigkeitsrecht ein zusätzliches Prinzip verankert werden, das sich weder einseitig am ius soli noch exklusiv am ius sanguinis orientiert, sondern beide Prinzipien berücksichtigt: Ein weiteres Kriterium bei der Vergabe der Staatsangehörigkeit sollte ein ius domicilii sein, das den Gegebenheiten von Einwanderungsgesellschaften besser

232 Bei Redaktionsschluss dieses Gutachtens lag noch kein Gesetzesentwurf zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts vor.

233 In diesem Sinne bereits Masing 2001.

gerecht wird. Dies könnte ein Ausweg aus der Widersprüchlichkeit von Einbürgerung und Erwerb über das ius soli sein. Die doppelte Staatsangehörigkeit wäre dann grundsätzlich sowohl für Kinder und Enkel ausländischer Eltern möglich, die in Deutschland geboren werden, als auch für einbürgerungsberechtigte Ausländer, die erhebliche Integrationsleistungen erbracht haben und mit der Einbürgerungsentscheidung ihre Loyalität zum deutschen Staat bekunden. Zugleich würden Probleme vermieden, die sich aus fort dauernden Mehrfachstaatsangehörigkeiten ergeben und die bei Weitem nicht nur rechtstechnischer Natur sind (Info-Box 12).

Das ius domicilii: Was bedeutet der Generationenschnitt?

Was genau bedeutet der neue Grundsatz eines ius domicilii? Zunächst bleiben die bereits etablierten Grundsätze unangetastet, nach denen eine Staatsangehörigkeit durch Abstammung (ius sanguinis) oder über den Geburtsort (ius soli) erworben wird. Bei der Weitergabe der Staatsangehörigkeit über das ius sanguinis würde allerdings der tatsächliche Lebensmittelpunkt (domicilium) berücksichtigt: Wenn die Auswanderung Generationen zurückliegt und die betreffenden Personen im Land geboren sind und dort ihren Wohnsitz haben, würde die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes nicht automatisch weitergegeben. Ab welcher Generation genau dieser Schnitt erfolgen soll, müsste das jeweilige Staatsangehörigkeitsrecht festlegen. Das deutsche Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) sieht seit dem Jahr 2000 in § 4 Abs. 4 eine entsprechende Regelung vor. Diese könnte als Vorbild für das Staatsangehörigkeitsrecht anderer Staaten dienen.

Nach § 4 Abs. 4 StAG erwirbt ein im Ausland geborenes Kind eines deutschen Elternteils nicht mehr automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn der deutsche Elternteil nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurde und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Allerdings kann das Kind die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, indem die Geburt innerhalb eines Jahres gegenüber der deutschen Auslandsvertretung angezeigt wird; dies entspricht faktisch einem formlosen Antrag. Im Ausland lebende deutsche Eltern haben also die Möglichkeit, für ihr Kind die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben,

die dann neben die sonstige(n) Staatsangehörigkeit(en) des Kindes tritt.²³⁴

Nach dieser Konzeption wird eine getroffene Auswanderungsentscheidung für die nachfolgenden Generationen staatsangehörigkeitsrechtlich nachvollzogen. Sie ist auch insofern modern, als sie eine Anhäufung von Staatsangehörigkeiten begrenzt, die im Zeitalter gestiegener Mobilität immer weiter zunehmen würde. Damit vermeidet sie, dass Menschen die Staatsangehörigkeit von Ländern besitzen, zu denen sie keinerlei Verbindung mehr haben und deren politische Entscheidungen sie im Gegensatz zu denjenigen, die dort ansässig sind, nicht betreffen. Zugleich würde für die Übergangsgenerationen die doppelte Staatsangehörigkeit akzeptiert, da der Generationenschnitt erst in den nachfolgenden Generationen erfolgt. Dies würde nicht zuletzt der ambivalenten Situation Rechnung tragen, in der die ersten Einwanderergenerationen leben.²³⁵

Optionen für den deutschen Gesetzgeber

In dem Modell, das hier als doppelte Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt bezeichnet wird, wird die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem ius-soli-Prinzip vergeben (dessen Fortbestand die Große Koalition mit der Abschaffung der Optionspflicht grundsätzlich beschlossen hat). In Deutschland geborene Kinder von Ausländern, die hier leben, erhalten demnach die doppelte Staatsangehörigkeit ohne späteren (Ab-)Wahlzwang. Gleichzeitig sieht das Modell des Generationenschnitts Mechanismen vor, die verhindern, dass die über das ius sanguinis ererbte Staatsangehörigkeit unbegrenzt an die folgenden Generationen weitergegeben wird; das soll verhindern, dass sich immer mehr Staatsangehörigkeiten aufsummieren. Dazu sollten auf der Regierungsebene z. B. bilaterale Abkommen geschlossen werden. Als Vorbild könnte die Regelung in § 4 Abs. 4 StAG dienen. Die Umsetzung eines solchen Modells des ius domicilii sollte begleitet werden durch die Hinnahme der doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigkeit auch bei Einbürgerung.

Nun stellt sich die Frage, welche konkreten Optionen der deutsche Gesetzgeber hat, das Prinzip des ius domicilii auch auf Zuwanderer anzuwenden, die mittlerweile in der dritten oder gar der vierten Generation in Deutschland leben.²³⁶ Entsprechende Abkommen mit

234 Nach § 4 Abs. 4 StAG muss bei der Anzeige der Geburt nicht dargelegt werden, ob überhaupt noch eine Verbindung zu Deutschland besteht. Bei Einführung eines ius domicilii wäre allerdings auch denkbar, die Bedingungen für den Erhalt der ererbten Staatsangehörigkeit in der Generationenfolge sukzessive zu steigern: Nachdem die zweite im Ausland lebende Generation die doppelte Staatsangehörigkeit noch automatisch erhält, würden ebenfalls im Ausland geborene Kinder solcher Doppelstaater die ausländische Staatsangehörigkeit z. B. nur noch auf Antrag erhalten und deren Kinder (vierte Generation) z. B. nur noch, wenn sie bestimmte Beziehungen zu dem betreffenden Land nachweisen.

235 Von dem ursprünglich geltenden Prinzip, Mehrstaatigkeit zu vermeiden, wurde in den 1990er Jahren in zahlreichen Abkommen und Übereinkünften Abstand genommen. Als modern wurde ein Staatsangehörigkeitsrecht zu dieser Zeit gerade dann angesehen, wenn es sich der Mehrstaatigkeit zuwendete. Damals war allerdings nicht absehbar, dass sich mit der wachsenden Mobilität und Migration tendenziell auch Staatsangehörigkeiten immer mehr anhäufen und die ‚ererbte‘ Staatsangehörigkeit auch bei Geburt und Wohnsitz im Ausland über mehrere Generationen weitergegeben wird.

236 Masing (2001: 62) spricht von einem „gleitenden Übergang [...] mit zwischenzeitliche[r] Hinnahme einer doppelten Staatsangehörigkeit für die Übergangsgeneration“.

Info-Box 12 Anhäufung von Staatsangehörigkeiten – Probleme der Mehrstaatigkeit

Im internationalen Recht ist die Vermeidung von Mehrstaatigkeit im Gegensatz zu früher kein explizites Ziel mehr. Art. 15 des Europäischen Abkommens zur Staatsangehörigkeit stellt jedem Vertragsstaat frei, „ob der Erwerb oder die Beibehaltung seiner Staatsangehörigkeit von der Aufgabe oder dem Verlust einer anderen Staatsangehörigkeit abhängt“. Mit Mehrstaatigkeit sind aber nicht nur rechtstechnische Probleme verbunden. Hier sind drei grundsätzliche Aspekte zu unterscheiden, die auf verschiedenen Ebenen liegen:

In der Diskussion wird häufig angeführt, dass bei Wehrpflichtigen mit doppelter Staatsangehörigkeit eine „Pflichtenkollision“ (Uslucan 2012: 408) entstehen könnte. Dieses Argument hat durch militärische Verflechtungen (z. B. die NATO) mittlerweile an Überzeugungskraft verloren (Uslucan 2012: 410). Zudem gibt es inzwischen einen internationalen Trend zur Freiwilligenarmee. Dadurch hat der Mechanismus, über die Wehrpflicht Armeeangehörige zu rekrutieren, insgesamt an Bedeutung verloren. Zu den wenigen Staaten, in denen es noch eine Wehrpflicht gibt, gehört allerdings die Türkei – das wichtigste Herkunftsland von in Deutschland lebenden Zuwanderern, Eingebürgerten und Optionspflichtigen. Männliche türkische Doppelstaater können also von der türkischen Armee grundsätzlich weiterhin als Rekruten in Anspruch genommen werden; dieser Wehrpflicht – die hinsichtlich ihrer Wirkungen auf eine Integration in Deutschland zumindest zweifelhaft ist – können sie nach Aussetzung der Wehrpflicht in Deutschland nicht mehr dadurch entgehen, dass sie hier einen Wehr- oder Ersatzdienst ableisten (Hailbronner 2013b).

Darüber hinaus kann Mehrstaatigkeit auch für das internationale Privat- bzw. Zivilprozessrecht und dabei vor allem für das Erb- und Familienrecht Folgen haben. Hier besteht die Gefahr eines „Zuständigkeitswettlauf[s] zwischen verschiedenen Gerichtsständen“ (Masing 2001: 71) und der Gefahr „hinkende[r] Rechtsverhältnisse[]“ (Uslucan 2012: 418).²³⁷ Diese Probleme können meist durch einschlägige völkerrechtliche Vereinbarungen gelöst werden (Hailbronner et al. 2010: Rn. 10ff.). Allerdings wird die Rechtslage dadurch komplex und intransparent. Schließlich – und dies ist wahrscheinlich am gravierendsten – stellen sich auch demokratietheoretische Probleme, wenn die Staatsangehörigkeit der ersten Zuwanderergeneration über das *ius sanguinis* immer und unbegrenzt über die Generationen weitergegeben wird. Demokratietheoretisch erstrebenswert ist prinzipiell, dass die Wohnbevölkerung, die einer bestimmten staatlichen Herrschaft dauerhaft unterworfen ist, dem Elektorat entspricht, also jener Bevölkerung, die über diese staatliche Herrschaft zu entscheiden hat. Entsprechend ist es zu kritisieren, wenn im Land lebende Wohnbürger aus den etablierten Mechanismen politischer Willensbildung strukturell und dauerhaft ausgeschlossen sind, wie es (auch) in Deutschland lange Zeit der Fall war. Diese Kongruenz wird aber auch in Frage gestellt, wenn sich Staatsangehörigkeiten unreguliert vermehren und damit je nach Ausgestaltung des jeweiligen Wahlrechts ein Mehrfachwahlrecht entsteht: Sofern es keine Beschränkungen des Wahlrechts langfristig im Ausland lebender Staatsangehöriger gibt, können dann manche Personen in Staaten wählen, von deren Gesetzgebung sie kaum oder gar nicht betroffen sind.²³⁸ In manchen Ländern ist das im Ausland lebende Elektorat für den Ausgang von Wahlen durchaus bedeutsam. Damit wird das politische System im Herkunftsland zum Teil erheblich von Personen beeinflusst, die von dort gefassten politischen Entscheidungen nur eingeschränkt oder gar nicht betroffen sind. Unabhängig davon birgt das mehrfache Wahlrecht eine erhebliche Symbolkraft, und es kann dazu führen, dass innenpolitische Konflikte aus den Herkunftsländern in die Einwanderungsländer importiert werden und dort zum Gegenstand von Wahlauseinandersetzungen werden (Hailbronner 2013b). Im Extremfall entstehen daraus bilaterale Konflikte zwischen Staaten, in denen eine größere Gruppe von Doppelstaatern lebt, wie das Beispiel der beiden EU-Mitglieder Ungarn und Slowakei erst 2010 gezeigt hat.²³⁹

237 Dies wäre etwa auch dann der Fall, wenn Urteile nur in einem Staat anerkannt würden.

238 Bis zur Änderung des Bundeswahlgesetzes im Januar 2013 waren von den im Ausland lebenden Deutschen, die ihren Wohnsitz nicht in Deutschland hatten, 6 bis 7 Prozent wahlberechtigt (Uslucan 2012: 426). Mit der Gesetzesänderung wurde zum einen ein Wahlrecht für Auslandsdeutsche, die seit mehr als 25 Jahren im Ausland leben, ausgeschlossen. Zum anderen wurde Auslandsdeutschen ein Wahlrecht zugestanden, die „aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik vertraut geworden und von ihnen betroffen sind“ (Deutscher Bundestag 2013).

239 Auch für die Parlamentswahl in Ungarn 2014 werden die Stimmen der bis zu 500.000 Auslandsungarn mit doppelter Staatsangehörigkeit als potenziell wahlentscheidend eingeschätzt (Wall Street Journal 2013). An der Wahl zur verfassunggebenden Versammlung in Tunesien im Jahr 2011 konnten Auslandstunesier in mehr als 80 Ländern weltweit teilnehmen. Insgesamt leben etwa eine Million Tunesier und damit 10 Prozent der Staatsangehörigen im Ausland. Über eine halbe Million Auslandstunesier sind wahlberechtigt; 40 Prozent davon haben von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht (Guardian 2011).

den Herkunftsländern könnten nach dem Grundsatz der Reziprozität verfahren: Ein gleitender Übergang zu einer eindeutigen Zugehörigkeit und damit auch eine zeitweilige Mehrstaatigkeit von Kindern ausländischer Staatsangehöriger, die im Land geboren werden, würde nur bei Menschen praktiziert, deren Herkunftstaaten ihrerseits bereit sind, ihr Staatsangehörigkeitsrecht entsprechend zu reformieren bzw. entsprechende Verträge abzuschließen.

Weit weniger Durchschlagskraft gegenüber den Herkunftsländern hat es demgegenüber, wenn der deutsche Gesetzgeber – wie im Koalitionsvertrag der Großen Koalition angekündigt – einseitig die Optionspflicht aufhebt und damit eine doppelte oder mehrfache Staatsangehörigkeit hinnimmt, wenn gleichzeitig die Staatsangehörigkeit des Herkunftstaats nach dortigem Recht weiter unbegrenzt an die Nachfahren der Auswanderer weitergegeben wird. Hier bleibt der Bundesregierung letztlich nur die Option, in den Herkunftsländern politisch für die Einführung des *ius domicilii* zu werben und dabei auf sein eigenes Recht zu verweisen.

Kooperation mit den Herkunftsländern notwendig

Bei einem solchen Modell eines Generationenschnitts, wie es oben beschrieben wurde, wäre Deutschland also darauf angewiesen, dass die Herkunftsländer ebenfalls entsprechende Gesetze erlassen bzw. bereit sind, entsprechende bilaterale Abkommen zu schließen. Das gilt auch für Modelle variabler bzw. ruhender Staatsangehörigkeit. Diese sehen vor, dass „die politischen Bürgerschaftsrechte in Abhängigkeit vom tatsächlichen Wohnsitz variabel zugeordnet werden“ (Kluth 2009: 137) und dass – auf der Grundlage bilateraler Verträge – neben einer aktiven und relevanten Staatsangehörigkeit (im Haupt-/Wohnsitzland) eine ruhende Staatsangehörigkeit (im Nichtwohnsitzland) bestehen kann. Solche Modelle und Verträge gibt es in Spanien mit mehreren lateinamerikanischen Staaten (vgl. Martín-Pérez/Moreno-Fuentes 2012) und in ähnlicher Form auch in Portugal mit Brasilien (Kluth 2009: 138). Ein entsprechendes Modell wurde auch im Rahmen der Koalitionsverhandlungen Ende 2013 als Alternative zur Optionsregelung vorgeschlagen.

Im Bereich des Steuerrechts gibt es bereits mit fast 100 Ländern Übereinkommen, um Doppelbesteuerung zu vermeiden; es ist zumindest nicht ausgeschlossen, auch entsprechende Abkommen zum Staatsangehörigkeitsrecht zu schließen, in denen „spezifische Interessenlagen beider Staaten ausreichend berücksichtigt werden“ (Kluth 2009: 138). Ein Staatsangehörigkeitsrecht, das ein *ius domicilii* als zusätzliches Prinzip aufnimmt, könnte bei der Vergabe der Staatsangehörigkeit den tatsächlichen Lebensmittelpunkt von Zuwanderern ins Zentrum stellen und damit die erfolgte

Aus- und Einwanderungssituation in der Generationenfolge staatsangehörigkeitsrechtlich nachvollziehen. Die in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen der dritten und teilweise vierten Generation haben oft nur noch eingeschränkte Beziehungen zum Herkunftsland, die sich auf Urlaubsreisen und Verwandtschaftsbesuche beschränken. Insofern wäre es konsequent, politische Bindungen (und nur um diese geht es) zum Herkunftsland der Großeltern und Urgroßeltern zu kappen, die nur über die automatische Weitergabe der Staatsangehörigkeit nach dem *ius sanguinis* bestehen.²⁴⁰ Dem steht nicht entgegen, eine kulturelle Verbundenheit zum Herkunftsland der Groß- und Urgroßeltern in Deutschland nicht nur zu tolerieren, sondern sie auch zu akzeptieren und zu fördern. Im Übrigen könnte die Möglichkeit aufrechterhalten werden, die Staatsangehörigkeit der Eltern über einen – qualifizierten, also an Bedingungen geknüpften oder begründeten – Antrag zu erwerben.

Diese Anmerkungen sollen ausreichen, um Wege zu einem modernen Staatsangehörigkeitsrecht zu skizzieren. **Der Weg, den die neue Bundesregierung im Koalitionsvertrag beschreibt, führt an den Realitäten moderner Gesellschaften vorbei, die durch Zu- und Abwanderung in großer Zahl und mit abnehmender Endgültigkeit geprägt sind. Die Phantasielosigkeit und die Inkonsistenz der ins Auge gefassten Regelungen sind jedenfalls augenfällig. Damit besteht weiterhin Reformbedarf.**

B.2.3 Integrationspolitik in Form allgemeiner Maßnahmen

Die vom SVR zugrunde gelegte (bereichsspezifische) Definition von Integration macht deutlich: Will man die Aktivitäten bewerten, die die Politik unternimmt, um die Teilhabe von Personen mit Migrationshintergrund zu verbessern, dürfen nicht nur Maßnahmen betrachtet werden, die sich exklusiv an Personen mit Migrationshintergrund richten (Kap. B.2.2).

Allgemeine Maßnahmen in den zentralen Bereichen der Familien- und Arbeitsmarkt- sowie der Bildungspolitik mit einem spezifisch integrationspolitischen Blick zu betrachten, lohnt sich auch deshalb, weil in vielen Politikfeldern die politischen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren weitreichend verändert wurden. Für die hier behandelten Felder Familien- und Arbeitsmarktpolitik gilt dies in besonderem Maße – die in diesen Bereichen erfolgten Änderungen werden sogar als „rapide Politikwechsel“ (Rüb 2014) diskutiert. Im Bereich der Bildungspolitik haben sich die Veränderungen dagegen in einem längeren Prozess und weniger plötzlich vollzogen.

240 So haben z. B. von den in Brasilien lebenden ‚Deutschbrasilianern‘, die ihre kulturellen Wurzeln weiter pflegen – wie etwa das berühmte Oktoberfest in Blumenau zeigt –, nur sehr wenige neben der brasilianischen auch die deutsche Staatsangehörigkeit.

Familienpolitik: frühe Weichenstellung für Teilhabechancen

Das Feld der Familienpolitik hat politisch eine durchaus beeindruckende Entwicklung hinter sich: Galt es Ende der 1990er Jahre noch – in den Worten des damaligen Kanzlerkandidaten und späteren Kanzlers Schröder – als ‚Gedöns‘, schrieb nur wenige Jahre später ein einflussreicher Ministerialbeamter vom neuen „ökonomische[n] Charme der Familie“ (Ristau 2005: 16). Damit einher ging ein Perspektivenwechsel: Familienpolitik wurde nun nicht mehr als eine Unterkategorie allgemeiner Sozial- bzw. Verteilungspolitik betrachtet, bei der es darum ging, das ‚Armutsrisko Kind‘ vor allem durch finanzielle Transfers zu begrenzen.²⁴¹ Vielmehr rückte als familienpolitisches Ziel in den Vordergrund, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, und damit wiederum wurde ein primär arbeitsmarkt- bzw. wirtschaftspolitisches Ziel verfolgt, nämlich die Frauenerwerbstätigkeit zu erhöhen, die in Deutschland im internationalen Vergleich lange Zeit sehr niedrig war. Dieser Politikwechsel muss hier nicht bewertet werden,²⁴² es reicht festzustellen, dass neue familienpolitische Rahmenbedingungen geschaffen und Grundsatzentscheidungen getroffen wurden. Gesetzliche Meilensteine in diesem Bereich waren das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG, 2005), das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG, 2007) und das Kinderförderungsgesetz (KiföG, 2008), die allesamt auch integrationspolitische ‚Nebenwirkungen‘ haben.²⁴³

Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz

Der Paradigmenwechsel im Feld der Familienpolitik, der von Rot-Grün initiiert und anschließend von der Großen Koalition fortgesetzt wurde, zeigt sich besonders deutlich an der Einführung des Elterngeldes. Dessen Vorgängerleistungen, das Mutterschaftsgeld und das Erziehungsgeld, waren noch Maßnahmen klassischer Sozialpolitik,

die geringverdienende Familien unterstützen sollten. Das Erziehungsgeld, das bis zu 24 Monate gezahlt wurde, war ein festgelegter Betrag, den Personen unterhalb einer bestimmten (und eher niedrigen) Einkommensgrenze erhielten.²⁴⁴ Das Elterngeld dagegen fokussiert ausdrücklich auf hoch qualifizierte, gut situierte Eltern (Blome 2011; Rüling 2010; Blum 2010). Es richtet sich nach dem Nettoeinkommen und bleibt lediglich Spitzenverdienern mit einem Jahresgehalt von über 250.000 Euro verwehrt; es soll die Opportunitätskosten des Kinderkriegens²⁴⁵ (teilweise) kompensieren, die bei Eltern mit hohem Einkommen höher sind als bei Geringverdienern. Damit wurde von dem lange Zeit gültigen Bedürftigkeitsprinzip umgestellt auf das Opportunitätskostenprinzip (Gruescu/Rürup 2005).

Mit dem Elterngeld werden in gewisser Weise auch Paare mit Kindern und Paare ohne Kinder, die einen ähnlichen sozioökonomischen Hintergrund haben, gleichgestellt. Die Einführung des Elterngeldes setzt also einen doppelten Anreiz, sie erleichtert zum einen Paaren mit hohem Einkommen die Entscheidung für ein (bzw. ein weiteres) Kind und ermutigt zum anderen dazu, nach einer kurzen Betreuungsphase wieder in den Beruf zurückzukehren (vgl. Rüling 2010).²⁴⁶ Ein Anrecht auf Elterngeld haben auch Personen, die zuvor nicht erwerbstätig waren. Sie erhalten 300 Euro (die aber auf Leistungen nach dem SGB II voll angerechnet werden), also exakt den Satz, der vorher als Erziehungsgeld vorgesehen war; allerdings liegt die maximale Bezugsdauer für das Elterngeld mit maximal 14 Monaten deutlich niedriger als für das frühere Erziehungsgeld (24 Monate).

Bislang gibt es nur wenige Daten dazu, wie sich dieser familienpolitische Paradigmenwechsel auf Familien mit Migrationshintergrund auswirkt. Eine vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag des Bundesfamilienministeriums durchgeführte Studie zeigt, dass Väter in Zuwandererfamilien die Elternzeitoption weniger nutzen als Väter ohne Migrationshintergrund (Wrohlich et

241 Ristau (2005: 17) fasst die ‚alte‘ deutsche Familienpolitik bis zur Jahrtausendwende mit dem folgenden ‚Dreisatz‘ zusammen: „1. Der Staat muss den Familien, 2. mehr Geld geben und zwar 3., möglichst allen gleichermaßen.“

242 Ausdrücklich offenbleiben muss hier, ob der Staat über finanzielle und steuerliche Anreize ein bestimmtes Familienmodell fördern sollte oder ob er nur die notwendige Infrastruktur für verschiedene Familienmodelle zur Verfügung stellen und die Familien selbst ein Modell wählen lassen sollte.

243 In diesem Zusammenhang spielen auch Regelungen wie das Ehegattensplitting eine Rolle, die Alleinverdienerhaushalte steuerlich begünstigen.

244 Die Obergrenzen lagen bei 30.000 Euro für Paare mit einem Kind und 23.000 Euro für Alleinerziehende mit einem Kind in den ersten sechs Lebensmonaten, danach bei 16.500 (Paare) bzw. 13.500 Euro (Alleinerziehende) (BMFSFJ 2006).

245 Als Opportunitätskosten werden allgemein die Kosten einer alternativen Verwendung bezeichnet. Sie umfassen die entgangenen Erlöse, die dadurch entstehen, dass gegebene Möglichkeiten zur Nutzung von Ressourcen nicht wahrgenommen werden können. Die Opportunitätskosten des Kinderkriegens setzen sich damit zusammen aus dem Einkommensausfall durch die Kindererziehung, reduzierten Anwartschaften auf Sozialversicherungsleistungen, eventuellen Abschreibungen auf das individuelle Humankapital und reduzierten Karriereaussichten.

246 Kluge und Tamm (2009) nutzen den relativ kurzen Gesetzgebungsprozess für das BEEG als ‚natürliches Experiment‘, um u. a. die Haushaltseinkommen und die Berufstätigkeit von Eltern mit kurz vor bzw. kurz nach dem Stichtag (01.01.2007) geborenen Kindern zu vergleichen; ihre Datengrundlage bildet eine Befragung von Krankenkassenkunden in zwei Bundesländern. Die Analyse zeigt zum einen, dass bei Müttern mit nach der Reform geborenen Kindern die Wahrscheinlichkeit, nach eineinhalb Jahren in den Beruf zurückzugehen, höher ist als bei Frauen mit ‚Vor-BEEG-Kindern‘, und zum anderen, dass die Elternzeit von Vätern mit ‚Nach-BEEG-Kindern‘ stärker genutzt wird.

al. 2012: 9). Die Studie macht auch deutlich, dass durch die Einführung des Elterngeldes auch Zuwandererfamilien im Vergleich zum vorherigen Erziehungsgeld finanziell bessergestellt wurden.²⁴⁷ Allerdings liegt der monatliche finanzielle Zugewinn im ersten Lebensjahr des Kindes für Zuwandererfamilien mit durchschnittlich 140 Euro deutlich unter dem von Familien ohne Migrationshintergrund (460 Euro). Dieser Unterschied kann zum einen damit erklärt werden, dass sich die Einkommen von Familien mit und ohne Migrationshintergrund generell unterscheiden und diese Unterschiede sich im einkommensabhängigen Elterngeld automatisch abbilden. Zum anderen konnten Personen, die vor der Geburt eines Kindes nicht erwerbstätig waren, 24 Monate Erziehungsgeld erhalten, während das Elterngeld auf 14 Monate beschränkt ist; darum spielte für Familien mit Migrationshintergrund im Gegensatz zu Familien ohne Migrationshintergrund das Erziehungsgeld eine größere Rolle als das Elterngeld.²⁴⁸ Eine dezidiert integrations- bzw. migrationspolitische Wirkung könnte das Elterngeld aber gerade für ausländische Fachkräfte und ihre Familien entfalten, die von Deutschland verstärkt umworben werden (s. Kap. A.2.2).

Tagesbetreuungsausbaugesetz und Kinderförderungsgesetz

Mit der Einführung des Elterngeldes wurden die Prinzipien, nach denen finanzielle Transfers gewährt werden, grundlegend umgestellt. Einen weiteren familienpolitischen (und integrationspolitisch folgenreichen) Schwerpunkt der letzten Jahre bildete der Ausbau der Infrastruktur zur Kinderbetreuung. 2005 trat das Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (TAG) in Kraft; es sah vor, dass bis zum Jahr 2010 230.000 zusätzliche Betreuungsplätze entstehen. Wie dieser Ausbau finanziert werden sollte, wurde mit dem 2008 in Kraft getretenen Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (KiföG) präzisiert.

Im Gesetz verankert ist auch ein Rechtsanspruch auf Betreuung für alle Kinder ab Vollendung des ersten Le-

bensjahres; er trat zum August 2013 in Kraft. Beide Gesetze wurden vor allem unter wirtschaftspolitischen und demografischen Vorzeichen debattiert (vgl. Rüling 2010: 162),²⁴⁹ ihre integrationspolitischen Folgen blieben weitgehend unberücksichtigt. Besonders bei Kindern aus bildungsfernen und sozial schwachen Familien (mit und ohne Migrationshintergrund) ist der Besuch einer qualitativ hochwertigen Kinderbetreuungseinrichtung aber ein wichtiger Faktor, um frühzeitig etwaige Startnachteile beim Eintritt in das Bildungssystem zu reduzieren, die durch nicht mögliche oder nicht ausreichende familiäre Unterstützung entstehen. Für Kinder mit Migrationshintergrund gilt dies in besonderem Maße: Forschungsbefunde weisen darauf hin, dass sie in Kinderbetreuungseinrichtungen früher und besser Deutsch lernen als bei häuslicher Betreuung (SVR-Forschungsbereich 2013b: 3; vgl. auch Bertelsmann Stiftung 2009²⁵⁰). Außerdem kann frühe Erfahrung mit den Abläufen und den alltäglichen Routinen in Bildungsinstitutionen bereits vor dem Schuleintritt Barrieren abbauen. Darüber hinaus weckt ein früher Kita-Besuch bei Eltern und Kindern mit Migrationshintergrund auch höhere Bildungsaspirationen (vgl. Becker/Tremel 2006; SVR-Forschungsbereich 2013b).

Daher ist es insgesamt positiv zu bewerten, dass die Betreuungsquoten bei Kindern mit Migrationshintergrund gestiegen sind, wie in Kap. B.1.1 ausführlicher dargestellt wird. Es ist plausibel anzunehmen, dass dafür zumindest zum Teil der Ausbau der staatlichen Kinderbetreuungsinfrastruktur verantwortlich ist, der über das TAG und das KiföG umgesetzt wurde. Insofern sind beide Gesetze integrationspolitisch als richtig und zielführend einzustufen.

Betreuungsgeld: Widerspruch zur neuen Familienpolitik?

Während die Einführung des Elterngeldes und der Ausbau staatlicher Kindertagesbetreuungseinrichtungen sich integrationspolitisch positiv auswirken, widerspricht das 2011 beschlossene und kürzlich eingeführte Betreuungsgeld nicht nur der skizzierten neuen familienpolitischen Philosophie, sondern ist auch integrationspolitisch fragwürdig. Das Betreuungsgeld wird an Eltern gezahlt, die keine öffentlich bereitgestellte bzw. finanzierte Betreuungseinrichtung in

247 Auch das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), das das BEEG anhand von Befragungsdaten evaluiert hat, weist darauf hin, dass insbesondere bei jungen Familien nach der Geburt eines Kindes das Haushaltseinkommen durch das Elterngeld stabilisiert wird (RWI 2008: 32–36).

248 Darauf, wie sich die Unterschiede in der Erwerbstätigkeit zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund entwickelt haben, geht Kap. B.1.2 detaillierter ein.

249 Die meisten empirischen Studien vermuten, dass eine staatliche Subventionierung von Kinderbetreuung die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern positiv beeinflusst (für einen Überblick s. Spieß 2011).

250 Die Studie errechnet den volkswirtschaftlichen Nutzen frühkindlicher Bildung anhand von Daten des SOEP für die Geburtenjahrgänge 1990 bis 1995. In der Stichprobe liegt die statistische Wahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs für Kinder, die im Alter von null bis zwei Jahren eine Kinderkrippe besucht haben (wenn andere Faktoren wie Bildung der Eltern, Einkommen und Anzahl der Geschwister, Geschlecht, Geburtsjahrgang, Herkunft etc. kontrolliert werden), um 38,2 Prozent höher als für Kinder, die in dieser Altersspanne ausschließlich häuslich betreut worden sind. Für Kinder mit Migrationshintergrund liegt dieser Wert noch deutlich höher, nämlich bei 55,6 Prozent – sie können von frühkindlicher Betreuung also besonders profitieren (Bertelsmann Stiftung 2009: 58f.).

Anspruch nehmen. Es setzt also einen potenziellen Fehlreiz gerade für sozial schwache Familien, zu denen auch viele Familien mit Migrationshintergrund zählen; dabei würden gerade Kinder aus solchen Familien vom Besuch einer Kinderbetreuungseinrichtung am meisten profitieren. Studien aus Skandinavien (für Norwegen: Naz 2006; für Finnland, Norwegen und Schweden: Ellingsæter 2012) legen nahe, dass durch das Betreuungsgeld tatsächlich die Kita-Partizipation gerade dieser Kinder sinken könnte. Ähnliche Ergebnisse brachte die Evaluation einer Maßnahme, die in Thüringen bereits seit einiger Zeit umgesetzt wird und in der Konzeption dem Betreuungsgeld ähnlich ist (Gathmann/Sass 2012). Das Betreuungsgeld könnte sogar die positiven Effekte, die der Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur auf das Arbeitsangebot und die Inanspruchnahme frühkindlicher Bildungsangebote hatte, weitgehend neutralisieren. Eine Simulation der Auswirkungen beider Maßnahmen zeigt jedenfalls einen negativen Gesamteffekt (Beninger et al. 2010). Das heißt, dass ein Nebeneinander dieser sich hinsichtlich ihrer Anreizsetzung widersprechenden Maßnahmen sogar dazu führen kann, dass Frauenerwerbstätigkeit sowie Kinderbetreuungsquote geringer ausfallen als im Vergleich zu einer Situation ohne die beiden Maßnahmen. Dieser Befund trifft insbesondere auf Familien mit Migrationshintergrund zu (Naz 2006).

Überhaupt ist es bei der Familienpolitik insgesamt umstritten, inwieweit sie die von ihr avisierten Ziele erfüllt. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat 2008 eine Gesamtevaluation aller ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Auftrag gegeben, die 2009 gestartet wurde. Diese hat nicht nur insgesamt 148 familienpolitische Einzelmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 125,5 Milliarden Euro identifiziert (BMFSFJ 2013: 4), sondern auch gezeigt, dass diese Maßnahmen sich in ihrer Wirkung zum Teil gegenseitig aufheben (Bonin et al. 2013: 285). **Betrachtet man die familienpolitische Entwicklung aus einer dezidiert integrationspolitischen Perspektive, muss man ebenfalls zu einer ambivalenten Bewertung kommen. Vor allem der Ausbau der Kinderbetreuung – der primär arbeitsmarktpolitisch motiviert war – ist integrationspolitisch zu begrüßen, denn er ermöglicht gerade auch Kindern aus bildungsfernen Zuwandererfamilien frühzeitig den Aufstieg durch Bildung. Aus integrationspolitischer Sicht zu kritisieren ist aber, dass das kürzlich eingeführte Betreuungsgeld einen strukturellen Gegenreiz setzt: Es könnte gerade Familien mit niedrigem Einkommen, deren Kinder besonders von einem frühen Kita-Besuch profitieren könnten, dazu verleiten, ihre Kinder länger ganz zu Hause zu betreuen, anstatt zumindest teilweise ein öffentliches Betreuungsangebot in Anspruch zu nehmen.**

Bildungspolitik: Ausbau von Ganztagschulen, Wandel der Schulstruktur und Einführung von Bildungsstandards

Dass Teilhabe an Bildung für eine erfolgreiche Integration sehr wichtig ist, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Die Bildungschancen sind in Deutschland aber immer noch ungleich verteilt; der schulische Erfolg von Kindern und Jugendlichen hängt stark vom sozioökonomischen Status ab. Familien mit Migrationshintergrund sind unter den einkommensschwachen und bildungsfernen Familien überrepräsentiert, insofern sind Kinder und Jugendliche aus Zuwandererfamilien von mangelnden Bildungschancen für diese Gruppe besonders betroffen (dazu im Detail Kap. B.1.1).

Die zentralen Akteure der Bildungspolitik sind im föderalen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland traditionell die Länder, deren Rolle mit der Föderalismusreform 2006 noch einmal gestärkt wurde. Der Bund dagegen hat seitdem in Angelegenheiten der allgemeinen schulischen Bildung kaum noch Kompetenzen (SVR 2011). Gleichwohl waren die letzten Jahre bundesweit bildungspolitisch ereignisreich. Aus integrationspolitischer Perspektive ist besonders wichtig, dass viele Ziele, die früher mit Spezialfördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund verfolgt wurden, allmählich Einzug gehalten haben in grundlegende und teilweise systemische Reformen, die allen Schülern zugutekommen sollen. Hierzu gehören der umfassende Ausbau von Ganztagschulen, der Wandel in der Schulstruktur (der nicht zentral gesteuert wurde, aber dennoch bundesländerübergreifend stattfand) und die Einführung bundesweiter Bildungsstandards. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass diese veränderten Rahmenbedingungen nicht automatisch auch das Unterrichtsgeschehen in den Klassenzimmern ändern (Rüesch 1999: 24–30). Die Qualität des Unterrichts entscheidet häufig über den schulischen Erfolg einer Schülerschaft, die immer vielfältiger wird (Seidel/Shavelson 2007; Hattie 2008). Eine wichtige Stellschraube dabei ist die Aus- und Fortbildung von Lehrkräften. Diese müssen frühzeitig und nachhaltig für den Umgang mit heterogenen Schülergruppen qualifiziert werden, u. a. durch zusätzliche Praxisphasen (je nach Bundesland und Studiengang) sowie Module zum Umgang mit Vielfalt im Klassenzimmer und Deutsch als Zweitsprache.

Ausbau des Ganztagsschulangebots

Bundesweit macht mittlerweile mehr als jede zweite Schule ein Ganztagsangebot; noch im Jahr 2002 waren es nur 16,3 Prozent (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012; KMK 2013a). Diese beachtliche Steigerung geht zu großen Teilen darauf zurück, dass der Bund sich in diesem Bereich stark engagiert hat. Im Rahmen des „Investitionsprogramms Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) förderte er in Zusammenarbeit mit den Ländern von

2003 bis 2009 den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen²⁵¹ mit vier Milliarden Euro,²⁵² wodurch das Ganztagsangebot in beeindruckendem Tempo expandierte. Damit werden sowohl bildungspolitische als auch arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt: Zum einen sollen durch das Ganztagsangebot Familie und Beruf besser vereinbar werden (und damit auch die Frauenerwerbstätigkeit steigen); zum anderen sollen sich durch die längeren Betreuungszeiten die Leistungen der Schüler verbessern und gleichzeitig die Kompetenzrückstände vieler Schüler mit Migrationshintergrund verringern (vgl. Rainer et al. 2013). Ob diese Ziele erreicht werden, entscheidet allerdings weniger das Angebot, sondern primär die Nachfrage nach bestehenden Ganztagsangeboten. Hier klafft weiterhin eine große Lücke: 54,3 Prozent der Schulen im Bundesgebiet machen ein Ganztagsangebot, doch nur 30,6 Prozent der Schüler besuchen eine Schule mit – zumeist offenem – Ganztagsbetrieb (KMK 2013a). Zwar hat sich die Besuchsquote seit 2002 deutlich erhöht – damals nahm nicht einmal jeder zehnte Schüler an Ganztagsangeboten teil –, doch zeigt ein Blick in die Länder, dass das bestehende Ganztagsangebot in der Breite noch nicht ausreichend angenommen wird. Während in Sachsen knapp vier von fünf Schülern eine Schule im Ganztagsbetrieb besuchen, sind es in Bayern nur 11,4 Prozent aller Schüler – obwohl fast die Hälfte der bayerischen Schulen ein Ganztagsangebot macht (KMK 2013a).

Dass das Angebot zum Teil nur schleppend in Anspruch genommen wird, dürfte u. a. darauf zurückzuführen sein, dass es vielerorts noch keine inhaltlichen Gesamtkonzepte für den Ganztagsunterricht gibt (Dollinger 2012: 27). Das BMBF hat dazu das Begleitprojekt „Ideen für mehr! Ganztägig lernen“ gestartet und in allen 16 Bundesländern Serviceagenturen eingerichtet, die lokale und regionale Beratungsangebote für Schulen und Fortbildungsangebote für Lehrer bieten und Netzwerke für den Erfahrungsaus-

tausch zwischen Schulen initiieren. Trotzdem bleibt noch viel zu tun, um bestehende und zukünftige Ganztagsangebote für Kinder und Jugendliche wie auch für ihre Eltern attraktiv zu gestalten.

Dass der Besuch eines qualitativ hochwertigen Ganztagsangebots die persönliche Entwicklung von Schülern mit und ohne Migrationshintergrund positiv beeinflussen kann, zeigen die Ergebnisse der Längsschnittstudie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG). Sie verdeutlichen, dass die regelmäßige Teilnahme am Ganztagsangebot nicht nur das Sozialverhalten der Schüler und das Familienklima verbessert, sondern – bei entsprechender Unterrichtsqualität – auch die Schulnoten (StEG 2010). Ungeklärt ist bislang jedoch, ob die Teilnahme an einer Ganztagsbetreuung tatsächlich dazu beiträgt, den Leistungsrückstand zu verringern, der bei vielen Schülern mit Migrationshintergrund weiterhin erheblich ist (dazu ausführlich Kap. B.1.1). Zwar deuten einzelne Befunde darauf hin, dass Schüler nicht-deutscher Herkunft im Ganztagsbetrieb besser gefördert werden,²⁵³ insgesamt lassen die bisherigen Forschungsergebnisse jedoch keine eindeutigen Schlüsse zu.

Die Systemfrage: von der Drei- zur Zweigliedrigkeit?

In den letzten zehn Jahren haben alle 16 Bundesländer ihre Schulsysteme strukturell reformiert. In Berlin, Bremen und Hamburg wurden Haupt-, Real- und Gesamtschulen in einer Schulform zusammengefasst;²⁵⁴ in Nordrhein-Westfalen können Jugendliche sowohl Schulformen des traditionellen dreigliedrigen Schulsystems (Hauptschule, Realschule, Gymnasium) besuchen als auch Gesamtschulen und sog. Sekundarschulen;²⁵⁵ in Bayern wurden Hauptschulen in sog. Mittelschulen mit mehreren Abschlüssen umgewandelt. Dieser bundesländerübergreifende Trend zur Reform der Schulstrukturen hat vielfältige Gründe: Zum einen ist zu erwarten – und in einigen ländlichen Gegenden

251 Die KMK (2008) definiert als Ganztagschulen Schulen im Primar- oder Sekundarbereich I (d. h. Haupt-, Real-, Gesamtschulen in ihren verschiedenen regionalen Bezeichnungen und Sonderformen sowie Gymnasien bis einschließlich 10. Klasse), die an mindestens drei Tagen in der Woche ein Angebot bereitstellen, das über den vormittäglichen Unterricht hinausgeht und an diesen Tagen jeweils mindestens sieben Zeitstunden umfasst. In Bezug auf den ‚Verpflichtungsgrad‘ des Angebots werden drei Formen von Ganztagschule unterschieden: voll gebunden (verbindliche Teilnahme), teilweise gebunden (teilweise verbindliche Teilnahme) und offen (freiwillige Teilnahme). An allen Ganztagschulen wird ein Mittagessen bereitgestellt.

252 Seit im Rahmen der Föderalismusreform 2006 zahlreiche bildungspolitische Kompetenzen an die Länder (rück-)übertragen wurden, ist ein solches Engagement des Bundes nicht mehr möglich (vgl. Hepp 2011: 127). Der Aufbau eines flächendeckenden gebundenen Ganztagschulangebots bis zum Jahr 2020 würde nach einer Studie der Bertelsmann Stiftung Gesamtkosten von rund 10 Milliarden Euro jährlich verursachen und die meisten Länder und Kommunen finanziell überfordern (Bertelsmann Stiftung 2013).

253 So zeigte die Studie „Ganztagschule und Integration von Migranten“ (GIM), dass in Bayern Schüler mit türkischem Migrationshintergrund an Halbtagschulen einen signifikanten Leistungsrückstand in der Sprachkompetenz zeigen, an Ganztagschulen aber nicht (Reinders et al. 2011: 94). Allerdings fehlen Informationen zum sozialen Hintergrund der Schüler, deshalb kann daraus nicht sicher geschlossen werden, dass Schüler mit (türkischem) Migrationshintergrund im Ganztagsbetrieb besser gefördert werden. Neue GIM-Ergebnisse (Schnurr/Gresser/Reinders 2013: 7–22) zeigen keine Unterschiede zwischen Halbtags- und Ganztagschulen.

254 Dies sind in Berlin die sog. integrierten Sekundarschulen (ISS), in Bremen die Oberschulen und in Hamburg die Stadtteilschulen.

255 Sekundarschulen gibt es in Nordrhein-Westfalen vor allem in den ländlichen Gegenden. Dort werden ähnlich wie an Gesamtschulen die Schüler zeitweise gemeinsam unterrichtet und können am Ende der Jahrgangsstufen 9 und 10 einen Hauptschulabschluss bzw. die Fachoberschulreife erwerben. Sekundarschulen verfügen nicht über eine eigene Oberstufe. Schüler mit entsprechender Leistung können aber an einer kooperierenden Schule die gymnasiale Oberstufe absolvieren.

bereits eingetreten –, dass aufgrund der demografischen Entwicklung die Eröffnungszahlen für einzelne Klassen nicht mehr erreicht werden. Zum anderen nehmen viele Eltern Hauptschulen wegen der schlechten Berufsaussichten für Hauptschulabsolventen als problembelastete ‚Restschulen‘ wahr, was den Reformdruck auf die Politik verstärkt (Bos/Müller/Stubbe 2010).

Die Bildungspolitik tendiert dazu, die stetig unbeliebter werdenden Hauptschulen auslaufen zu lassen. In einigen Bundesländern wurden sie in neue weiterführende Schulformen integriert (Berlin, Bremen, Hamburg und Saarland); in anderen bestehen sie zwar als eigenständige Schulform fort, jedoch unter anderem Namen oder ergänzt durch neue Schulformen.²⁵⁶ Ob man im Zuge dieser Abkehr von der Hauptschule von einem Trend hin zu unterschiedlich ausgestalteten zweigliedrigen Schulsystemen sprechen kann, ist unter Bildungsexperten umstritten (Tillmann 2012; Hepp 2011; Hurrelmann 2013; Zymek 2013). Zwar sind in einigen Bundesländern (wie Hamburg, Bremen und Berlin) heute schon zweigliedrige Systeme zu finden, die aus Gymnasium und einer zweiten Schulform bestehen. Gleichzeitig differenziert sich aber in anderen Ländern wie z. B. Nordrhein-Westfalen das Schulsystem in vier- oder fünfgliedrige Formen aus.

Die gesamtdeutsche Schullandschaft zeigt sich also im Jahr 2014 weiterhin eher zersplittert als uniform. Schon die unterschiedlichen Bezeichnungen²⁵⁷ der neuen Schulformen in den einzelnen Bundesländern erschweren länderübergreifende Vergleiche und machen das deutsche Bildungssystem unübersichtlich, insbesondere für Eltern und Arbeitgeber, und wohl auch teuer.

Die Zusammenführung von Schulformen unter einem Dach, die für die zweigliedrige Schulstruktur typisch ist,

und die damit einhergehende Mischung von leistungsstarken und leistungsschwachen Schülern weckt zugleich Hoffnungen und Ängste: Aus bildungspolitischer Sicht zielt der gemeinsame Unterricht von Schülergruppen mit großer Leistungsspanne auf größere Chancengerechtigkeit ab, da Schüler mit niedrigerem Kompetenzniveau mehr lernen, wenn ihre Mitschüler ein höheres Leistungsniveau aufweisen, und zwar ohne dass die Leistungsstarken dadurch Lerneinbußen erleiden (Scharenberg 2011).²⁵⁸ Ein solcher Lerneffekt ist auch aus integrationspolitischer Perspektive erfreulich, da viele Schüler mit Migrationshintergrund ein niedriges Kompetenzniveau aufweisen (dazu im Detail Kap. B.1.1). Insbesondere Eltern mit hohen Bildungsaspirationen für ihre Kinder befürchten jedoch, dass es den Lernerfolg ihrer Kinder schmälert, wenn diese gemeinsam mit Schülern aus vormals niedrig qualifizierenden Schulformen unterrichtet werden. Die Folge ist, dass viele Eltern mit den Füßen abstimmen und ihr Kind auch ohne entsprechende Übergangsempfehlung an einem Gymnasium anmelden,²⁵⁹ oder sie weichen auf Privatschulen aus oder vermeiden den Besuch einer bestimmten Nachbarschaftsschule. Diesen Entmischungseffekt der elterlichen Schulwahl gibt es auch in zweigliedrigen Schulsystemen, wie eine Untersuchung der neu entstandenen Integrierten Sekundarschulen in Berlin zeigt (Drope/Jurczok 2013), und er wird teilweise noch verstärkt von der Zulassungspolitik der Schulen selbst.²⁶⁰ Ob ein zweigliedriges Schulsystem die Bildungserfolge junger Menschen mit Migrationshintergrund per se und zwangsläufig erhöht, darf also zumindest bezweifelt werden.²⁶¹ Deutlich ist jedenfalls, dass die Veränderung der äußeren Strukturen flankiert werden muss von Maßnahmen zur Verbesserung der Unterrichtsqualität (einschließlich der Lehrerbildung) und Möglichkeiten der individuellen

256 Z. B. gibt es in Baden-Württemberg seit dem Schuljahr 2010/11 parallel zu den Hauptschulen sog. Werkrealschulen, in denen neben dem Hauptschul- auch ein Realschulabschluss erworben werden kann.

257 Die KMK (2012a) nennt vier Schularten im Sekundarbereich I (Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule). Diese werden in den verschiedenen Bundesländern durch zahlreiche weitere Schulformen ergänzt oder zum Teil ersetzt. Im Einzelnen sind dies: Baden-Württemberg: Werkrealschule; Bayern: Mittelschule, Wirtschaftsschule; Berlin: Integrierte Sekundarschule; Brandenburg: Oberschule; Bremen: Oberschule; Hamburg: Stadtteilschule; Hessen: Verbundene Haupt- und Realschule, Mittelstufenschule, Förderstufe; Mecklenburg-Vorpommern: Regionale Schule; Niedersachsen: Oberschule; Nordrhein-Westfalen: Sekundarschule; Rheinland-Pfalz: Realschule plus; Saarland: Erweiterte Realschule, Gemeinschaftsschule; Sachsen: Mittelschule; Sachsen-Anhalt: Sekundarschule; Schleswig-Holstein: Gemeinschaftsschule, Regionalschule; Thüringen: Realschule, Gemeinschaftsschule.

258 Leistungsstarke Gymnasialschüler erreichen nur im Fach Mathematik in homogen leistungsstarken Gymnasialklassen der Jahrgangsstufen 7 und 8 eine etwas bessere Leistung als in Klassen mit sehr großer Leistungsspanne. In früheren Jahrgangsstufen sowie für den Deutschunterricht konnte in einer Auswertung der Hamburger Längsschnittstudie KESS (mit über 9.000 Schülern) keine entsprechend bessere Leistung festgestellt werden (Scharenberg 2011).

259 Die verbindliche Übergangsempfehlung am Ende der Grundschule ist mittlerweile in allen Bundesländern auf dem Rückzug.

260 Für die Eltern sind die Integrierten Sekundarschulen (ISS), die aus der Fusion von Haupt-, Real- und Gesamtschulen entstanden sind, je nach Standort, pädagogischem Angebot und Entstehungsgeschichte höchst unterschiedlich attraktiv. So sind z. B. ISS mit eigener gymnasialer Oberstufe deutlich beliebter als solche, die lediglich mit einem Oberstufenzentrum kooperieren. Hinzu kommt, dass als attraktiv wahrgenommene Schulen ihre Beliebtheit gezielt nutzen können, um sich die ‚Rosinen‘ unter den Schülern herauszupicken, d. h. „leicht beschulbare“ Schüler, bei denen elterliche Unterstützung wahrscheinlich ist (Drope/Jurczok 2013: 499).

261 Das Beispiel Baden-Württemberg zeigt, dass es auch in gut funktionierenden mehrgliedrigen Systemen möglich ist, als Quereinsteiger zu einem späteren Zeitpunkt in einen höheren Bildungsgang aufzusteigen: Beinahe jedes dritte baden-württembergische Abitur wird an einem sog. beruflichen Gymnasium von ehemaligen Realschülern erworben; somit kann von einer „vertikalen Öffnung“ der Bildungswege gesprochen werden (Becker/Maaz/Neumann 2010: 128).

Förderung von Schülern, gerade um leistungsschwächere Schüler besser unterstützen zu können. Hierzu gehört auch eine bessere Schulausstattung, die die Attraktivität der betroffenen Schulen für die Eltern erhöht. Diese werden dann eher bereit sein, ihre Kinder auf die neu geschaffenen Oberschulen zu schicken. Auf diese Weise kann der sozialen Entmischung entgegengewirkt werden.²⁶²

Einführung von bundesweit verbindlichen Bildungsstandards

Eine dritte weitreichende Entwicklung, die auch integrationspolitische Bedeutung hat, ist die stärkere Ergebnisorientierung in der Bildungspolitik (Bos/Schwippert 2003: 569). Aufbauend auf den Erfahrungen aus den internationalen Schulleistungsuntersuchungen PISA, IGLU und TIMSS entwickelte die KMK in den letzten Jahren sog. Bildungsstandards (Info-Box 7): einen bundesweit einheitlichen, fächerspezifischen Katalog der Kompetenzen, die die Schüler am Ende einer Jahrgangsstufe jeweils erworben haben sollen. Das 2004 gegründete Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) wurde damit beauftragt, Testaufgaben zu entwickeln, um die Erreichung dieser Standards regelmäßig zu überprüfen. Die Bildungsstandards sollen u. a. dazu beitragen, die Unterrichtsqualität zu steigern und somit das allgemeine Leistungsniveau zu erhöhen sowie Bildungschancen und sozioökonomischen Hintergrund zu entkoppeln. Dieses Ziel ist aus integrations- und bildungspolitischer Sicht besonders wichtig, da viele junge Zuwanderer aus sozial benachteiligten Elternhäusern stammen.

Auf der Ebene der Bildungspolitik liefern die Ergebnisse des IQB-Ländervergleichs Entscheidungsträgern in regelmäßigen Abständen Informationen darüber, inwieweit die Schüler in den einzelnen Bundesländern die Bildungsstandards erfüllen. Sie zeigen u. a. einen Leistungsrückstand von Schülern mit Migrationshintergrund, der über die Bundesländer hinweg konstant, jedoch unterschiedlich ausgeprägt ist (Kap. B.1.1). Für die Verbesserung des Unterrichts sind die Vergleichsarbeiten (VERA) entscheidender, die von den Lehrkräften jährlich durchgeführt werden, um das Kompetenzniveau aller Schüler der Jahrgangsstufen 3 und 8 zu erheben. Die Ergebnisse dieser Vergleichsarbeiten werden ausschließlich an die Schulen und ihre Lehrkräfte zurückgespielt. Diese können anhand eines detaillierten Rückmeldebogens erkennen, in welchen Kompetenzbereichen einzelne Schüler den größten Förderbedarf aufweisen. Dadurch können Lehrkräfte und Schulleitungen den Unterricht gezielt verbessern und erhalten Anstöße für eine Schulentwicklung, die sich an den Bedürfnissen der Schüler orientiert. Die Bildungsstandards zielen also darauf

ab, anhand der Daten die Schüler im und außerhalb des Unterrichts individuell zu fördern und ihre Kompetenzen gezielt zu entwickeln. Dies ist jedoch bislang nur unzureichend realisiert. Viele Lehrkräfte begreifen Standards lediglich als Kontrollinstrument, und nur wenige haben ausreichend Zeit und Datenkompetenz, um sich mit den Testergebnissen eingehend auseinanderzusetzen (Koch 2011: 51; 278f.).²⁶³ Entsprechend wichtig sind geeignete Fortbildungen, die Lehrer und Schulleiter befähigen, die Erkenntnisse aus den Vergleichsarbeiten im Schulalltag umzusetzen.

Anlass zu Skepsis in Bezug auf die Auswirkungen regelmäßiger Leistungsuntersuchungen geben die Erfahrungen der angelsächsischen Schulsysteme, in denen die Wettbewerbskomponente stärker ausgeprägt ist. Das dortige Anreizsystem besteht u. a. darin, durch die Verteilung von Ressourcen Schulen für überdurchschnittliche Schülerleistung zu belohnen und für leistungsschwache Schüler zu bestrafen (sog. *High-Stakes Testing*). Das führt dazu, dass viele Schulen einen Großteil ihrer Ressourcen in exzessive Testvorbereitung („teaching to the test“) und in den Wettbewerb um die besten Schüler investieren, sehr zu Lasten der leistungsschwachen Schüler (Bellmann/Weiß 2009: 290–292). Zudem haben Schulen und Lehrer dadurch einen hohen Anreiz, die Leistungsmessung zu manipulieren (Jacob/Levitt 2003: 843–877). Gerade weil solche Anreizsysteme und der Wettbewerb zwischen den Schulen im deutschen Bildungssystem (noch) nicht besonders ausgeprägt sind, sollten internationale Erfahrungen, positive wie negative, berücksichtigt und entsprechende Ansätze vor ihrer Umsetzung sorgfältig auf nicht intendierte Effekte geprüft werden.

Mit dem Ausbau von Ganztagschulen und den bundesländerübergreifend eingeführten Bildungsstandards sind wichtige und richtige Maßnahmen umgesetzt worden, die im Schnittfeld von Integrations- und Bildungspolitik angesiedelt sind. Auch die Schulstrukturereformen, sofern sie tatsächlich die (soziale) Mischung der Schülerschaft und die Durchlässigkeit des Schulsystems fördern, sind in ihrer Tendenz integrationspolitisch begrüßenswert, sofern zugleich dafür Sorge getragen wird, dass die für die jeweiligen Schulabschlüsse anzusetzenden Leistungsstandards eingehalten werden (Neumann/Maaz/Becker 2014). Diese strukturellen Reformen reichen aber nicht aus, um weitere Fortschritte im Bildungsbereich zu erzielen, den der SVR bereits in seinem ersten Gutachten (2010) als zentrale Baustelle für Integration beschrieben hat. Denn an der entscheidenden Frage der Qualität der Lernarrangements ändern sie zunächst nichts.

262 Vgl. dazu etwa das Beispiel Bremen, wo mit der Einführung der neuen Oberschulen, die das Abitur in 13 Jahren anbieten, die Klassengröße verringert und die Schulausstattung verbessert wurde.

263 Geeignete Fortbildungen können zumindest das Problem der mangelnden Datenkompetenz leicht beheben (Koch 2011: 281). In einer Fortbildung durch das Institut für schulische Fortbildung und schulpsychologische Beratung Rheinland-Pfalz (IFB) erreichte die Hälfte der teilnehmenden Lehrkräfte nach einem Tag die oberste Datenkompetenzstufe; davor war es nur ein Fünftel (Koch 2011: 281).

Für einen individualisierten Unterricht, der die Schüler gemäß ihren Stärken und Schwächen gezielt fördert, ist es unverzichtbar, das Lehrpersonal im Umgang mit heterogenen Schülergruppen umfassend zu qualifizieren. Um zukünftige Lehrkräfte auf die zum Teil höchst unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen ihrer Schüler vorzubereiten, haben einzelne Bundesländer in den letzten Jahren verpflichtende Studienmodule für alle Lehramtsstudierenden eingeführt (z. B. „Deutsch als Zweitsprache“ in Nordrhein-Westfalen und „Umgang mit Heterogenität“ in Bremen). Nach den Beschlüssen der KMK (2007) sind alle Bundesländer aufgefordert, ihre Lehrkräfte entlang der Bedürfnisse einer immer vielfältigeren Schülerschaft aus- und fortzubilden und die hierfür zentralen Lehrerkompetenzen zu vermitteln, z. B. im Bereich Klassenführung und individuelle Förderung von Schülern sowie in der Kooperation mit anderen Lehrkräften, Eltern und außerschulischen Akteuren. Dies trägt unabhängig von der Schulform dazu bei, gleiche Bildungschancen in der Einwanderungsgesellschaft zu verwirklichen.

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik: die Folgen der Agenda 2010 für die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern

Die Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreform, die als Agenda 2010 bekannt geworden ist und vor etwas mehr als zehn Jahren in verschiedenen Schritten umgesetzt wurde, gilt nicht nur in der Politik als „größte Arbeitsmarktreform in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“ (zitiert nach Hüther/Scharnagel 2005: 26), auch die Wissenschaft bzw. die Politikberatung bezeichnet sie als eine „Revolution in Raten“ (Zimmermann 2005: 5). Die Agenda 2010 wird unterschiedlich bewertet: Ihre Befürworter heben hervor, dass die derzeitige stabile wirtschaftliche Lage und die niedrige Arbeitslosigkeit in Deutschland auch auf die Wirkungen der Reformen zurückzuführen sind. Kritiker verweisen dagegen auf das Los der Reform-Verlierer und betonen, soziale Aufwärtsmobilität sei in Deutschland nicht genügend verwirklicht.

Ungeachtet ihrer unterschiedlichen (und unweigerlich auch politisch geprägten) Bewertung sind die umfassenden Reformen zunächst eine Antwort auf die wirtschaftliche Situation in Deutschland nach der Jahrtausendwende. Diese war gekennzeichnet von den Auswirkungen jahrzehntelang hoher struktureller Arbeitslosigkeit und dem fortschreitenden demografischen Wandel, die zu einer Überforderung der Sozialversicherungssysteme führten (vgl. Rinne/Zim-

mermann 2013; Straubhaar 2013). Bei dem Maßnahmenbündel, das die Agenda 2010 ausmachte, ging es im Kern darum, die Anreize für die Aufnahme von Arbeit strukturell zu reformieren und eine Umstellung „vom fürsorgenden zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat“ (Dingeldey 2006: 3) zu verwirklichen. Eine der weitreichendsten Reformen der Agenda war die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe („Hartz IV“) im Jahr 2005. Sie sollte ein Defizit der deutschen Arbeits- und Sozialpolitik angehen, das seit vielen Jahren beschrieben worden war: Die Agenda 2010 vereinte zwei Hilfesysteme, die vorher unabhängig voneinander verwaltet wurden und auf unterschiedlichen Anspruchs- und Steuerungsprinzipien beruhten, denn die Arbeitslosenhilfe orientierte sich am vormaligen Erwerbseinkommen, während Sozialhilfe über Pauschalbeträge und bedarfsabhängig gewährt wurde.²⁶⁴ Mit der Zusammenlegung der beiden Systeme wurde ein einheitliches Grundsicherungssystem für Arbeitssuchende geschaffen (Arbeitslosengeld II). Dadurch wurden einerseits ineffiziente und unnötige bürokratische Doppelstrukturen in der Arbeits- und Sozialverwaltung vermieden und gleichzeitig die Effizienz der Vermittlung von Arbeitssuchenden in Arbeit erhöht (Berthold/von Berchem 2005). Andererseits wurden negative Leistungsanreize im System eliminiert und damit zugleich im Sinne von ‚Fördern und Fordern‘ die Anreize zur Aufnahme von Arbeit verstärkt (Blum 2008: 153). Positiv und plakativ formuliert wurde „weniger Geld für das Wegbleiben und mehr Geld für das Mitmachen gezahlt“ (Sinn/Geis/Holzner 2009: 23).

Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu Arbeitslosengeld II (ALG II) wurden Personen, die vorher Sozialhilfe bezogen hatten, finanziell tendenziell bessergestellt (Wohlers 2004; Koch/Walwei 2005). Bezieher der einkommensabhängig gewährten Arbeitslosenhilfe dagegen mussten teils deutliche Leistungseinschränkungen in Kauf nehmen, u. a. weil die finanzielle Situation und das Einkommen von Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft stärker angerechnet werden als vor der Reform. Zudem wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosenhilfe (nun als ALG I bezeichnet) verkürzt; das sollte einen Anreiz setzen, schnell wieder eine Beschäftigung aufzunehmen (vgl. Bauer 2007).²⁶⁵

Schon kurz nach Einführung der Reformen legten erste Studien nahe, dass die staatlichen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik wirken und die Funktionsweise des Arbeitsmarktes positiv beeinflussen (für eine Übersicht und Gesamtevaluation s. Jacobi/Kluve 2006). Anlässlich des zehnten ‚Geburstags‘ der Agenda-Maßnahmen sind zahlreiche Studien erschienen; sie verweisen fast unisono

264 Die Arbeitslosenhilfe lag zuletzt bei 57 Prozent des pauschaliert ermittelten Nettoeinkommens bei Arbeitslosen mit unterhaltspflichtigen Kindern und 53 Prozent bei Arbeitslosen ohne Kinder; die Höhe der Sozialhilfe dagegen wurde von den Landesregierungen durch Rechtsverordnung bestimmt.

265 In dieser Hinsicht wird kritisiert, dass die Dauer des Bezugs von ALG I für ältere Arbeitnehmer 2007 nachträglich wieder verlängert wurde (Bauer 2007).

darauf, dass die Reformen auch für die Stabilität und Robustheit des deutschen Arbeitsmarktes maßgeblich waren, an der auch die Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise nichts änderte (vgl. dazu exemplarisch Rinne/Zimmermann 2013; IW Köln 2013; Klinger/Rothe/Weber 2013; HWWI 2013).²⁶⁶ War das dominierende politische Problemfeld noch Mitte der 1990er Jahre eine strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit, weisen ökonomische Kennzahlen mittlerweile auf eine „Trendumkehr bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit“ (Klinger/Rothe/Weber 2013: 2) hin: Die Langzeitarbeitslosigkeit ist von 2007 bis 2012 um 40 Prozent gesunken (von 1,72 Mio. auf 1,03 Mio.), die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten dagegen im gleichen Zeitraum um 8 Prozent gestiegen (von 26,9 Mio. auf knapp 29 Mio.) (BA 2013a; 2013b).

Die Arbeitsmarktreformen hatten allerdings einen Preis. Sie haben das soziale Netz deutlich ausgedünnt, das vor der Reform relativ dicht war und arbeitslos gewordenen Personen vor allem über die einkommensabhängig gewährte Arbeitslosenhilfe ermöglichte, ihren Lebensstandard zumindest teilweise zu halten. Nun aber beziehen selbst Personen, die viele Jahre erwerbstätig waren, nur über relativ kurze Zeit eine Lohnersatzleistung, die sich am vormaligen Einkommen orientiert (ALG I), und fallen dann mit Hartz IV auf das Existenzminimum zurück. Zudem ist in den vergangenen Jahren der Niedriglohnsektor gewachsen; in diesem Zusammenhang richtete sich eine enorme mediale Aufmerksamkeit auf die sog. Aufstocker – Bezieher von ALG II, die gleichzeitig einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012: 341) weist allerdings in seinem Jahresgutachten 2012/13 auf medial „übertriebene[] Angaben zur Anzahl von ‚Aufstockern‘“ hin.²⁶⁷

Unabhängig von den Wirkungen der Arbeitsmarktreformen zeigt sich in Deutschland auch eine Verringerung der sozialen Aufwärtsmobilität: Dass Personen in höhere Einkommensklassen aufsteigen als die ihrer Eltern, geschieht heute seltener als noch vor 20 Jahren (Heilmann 2013),

und Aufstieg durch Bildung ist vor allem für Kinder aus sozioökonomisch schlechter gestellten Familien (mit und ohne Migrationshintergrund) immer mehr die Ausnahme als die Regel (dazu ausführlich Kap. B.1.1).

Integrationspolitisch relevant sind die Agenda-Arbeitsmarktreformen schon allein deshalb, weil Menschen mit Migrationshintergrund in Arbeitslosigkeit überrepräsentiert sind: 35 Prozent der Arbeitslosen haben einen Migrationshintergrund; der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung beträgt lediglich 20 Prozent (BA 2013d). Der Grund dafür ist, dass sie im Durchschnitt eine höhere arbeitsmarktspezifische Risikostruktur haben. Diese ergibt sich in erster Linie aus der Geschichte der Zuwanderung nach Deutschland, die von der Anwerbung von ‚Gastarbeitern‘ über den Familiennachzug und die Zuwanderung von Spät-/Aussiedlern über Jahrzehnte vor allem gering qualifizierte Zuwanderung bzw. Dequalifikation durch Nichtanerkennung von im Heimatland erworbenen Abschlüssen bedeutete (vgl. Knuth 2010: 15).²⁶⁸

Zusammenfassend kann festgestellt werden: **Die im Rahmen der Agenda 2010 umgesetzten Reformen werden unterschiedlich bewertet, und sie haben unzweifelhaft für bestimmte Gruppen soziale Härten verursacht. Aber sie haben auch die Voraussetzungen für einen stabilen Arbeitsmarkt geschaffen, der nicht dem europäischen Trend steigender Arbeitslosigkeit folgt.**²⁶⁹ Als arbeitsmarktpolitische Generalreform hat die Agenda 2010 auch die Rahmenbedingungen für die Integration von Personen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt verändert. Hier soll keine Kausalität suggeriert werden zwischen den Reformen und den Fortschritten im Bereich der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern, die ausführlicher in Kap. B.1.2 dargestellt wurden; die Daten weisen aber darauf hin, dass der Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt, der (auch) auf die mutigen Struktur-reformen der damaligen rot-grünen Bundesregierung zurückgeht, an Menschen mit Migrationshintergrund nicht spurlos vorbeigegangen ist.

266 Die stabile Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes geht auf eine Vielzahl von Maßnahmen zurück; die politischen Reformen spielen dabei eine wichtige, aber keine exklusive Rolle. Eine moderate Lohnpolitik und ein stagnierendes Arbeitskräfteangebot werden als ebenso wichtiger Beitrag zum deutschen ‚Jobwunder‘ interpretiert (vgl. Burda/Hunt 2011).

267 Es waren lediglich 79.500 alleinstehende Personen, die in Vollzeit abhängig beschäftigt waren, und rund 57.000 alleinstehende Selbständige, die zusätzlich zu ihrem Arbeitsentgelt ALG II bezogen.

268 Zur Arbeitsmarktintegration von Personen mit Migrationshintergrund gibt die Arbeitsmarktstatistik der BA bisher nur unzureichend Auskunft; das Kriterium des Migrationshintergrunds wurde hier erst 2013 aufgenommen. Bisherige Daten, die nach Staatsangehörigkeit unterscheiden, weisen aber darauf hin, dass von dem (auch) Agenda-bedingten Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt durchaus auch Personen mit Migrationshintergrund profitiert haben (dazu ausführlich Kap. B.1.2): Die Arbeitslosigkeit hat sich seit 2007 absolut und relativ reduziert, besonders deutlich gesunken – um 37 Prozent – ist die Zahl der langzeitarbeitslosen Ausländer (BA 2013b). Hinsichtlich der realen Integrationsverhältnisse aussagekräftiger ist der Mikrozensus, der eine Unterscheidung nach Migrationshintergrund erlaubt. Das dadurch gewonnene Bild unterscheidet sich aber nicht sonderlich von dem, was die Unterscheidung zwischen Ausländern und Deutschen ergibt, und zeigt ebenfalls, dass die Arbeitsmarktintegration von Personen mit Migrationshintergrund sich im Zeitverlauf deutlich verbessert hat.

269 Das strukturelle Problem, dass das durch Arbeit erzielte Einkommen in einigen Fällen nicht zum Lebensunterhalt und zur Altersvorsorge reicht, ist damit aber nicht abschließend gelöst.

Rück- und Ausblick

Deutschland ist in den letzten Jahren (wieder) zu einem der wichtigsten Einwanderungsländer der Welt geworden. Nach langen Jahren des Stillstands hat die Politik die Zuwanderungs- und Integrationspolitik von der Peripherie ins Zentrum der politischen Gestaltung gerückt. Politisch und rechtlich wurde in den letzten fünf Jahren mehr erreicht als in den 25 Jahren zuvor. Diese neue Prominenz der politischen Aufgaben von Zuzugssteuerung und Integrationsförderung in Deutschland soll Anlass sein, im Rahmen des sechsten Jahresgutachtens, das im Frühjahr 2015 vorgelegt wird, die deutsche Zuwanderungs- und

Integrationspolitik aus einer international-vergleichenden Perspektive zu betrachten. Die mit Zuwanderungssteuerung und Integrationsförderung verbundenen politischen Herausforderungen, vor denen Deutschland steht, stellen sich in ähnlicher Form in vielen, auch den sog. klassischen Einwanderungsländern. Es lohnt sich also, über den ‚deutschen Tellerrand‘ zu blicken, um zu sehen, wo Deutschland steht, konkret herauszuarbeiten, wo die deutsche Politik Nachholbedarf hat, und schließlich deutlich zu machen, in welchen Bereichen Deutschland mittlerweile als Vorreiter gelten kann.

Fünf Jahre, fünf Regelungen, fünf Lebensgeschichten.

Wir porträtieren Menschen mit Migrationshintergrund,
die mit den gesetzlichen Regelungen der vergangenen Jahre
Erfahrungen gemacht haben

In den vergangenen fünf Jahren haben sich in der Migrations- und Integrationspolitik die Rahmenbedingungen grundlegend geändert: Die Blue Card wurde eingeführt, das Anerkennungsgesetz verabschiedet, der Familiennachzug von Kindern und der Arbeitsmarktzugang von Familienmigranten wurden erleichtert und das Gemeinsame Europäische Asylsystem vorangetrieben. Die Optionspflicht wurde im Januar 2013 praktisch wirksam, im Dezember beschloss die Große Koalition dann in ihrem Koalitionsvertrag, sie für in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder wieder abzuschaffen.

Wie haben Menschen, die mit diesen Regelungen Erfahrungen gemacht haben, diese erlebt? Auf den folgenden Seiten stellen wir die ganz subjektive Sicht von fünf Personen bzw. Familien vor: Dmitry Filatov kam über eine Blue Card nach Deutschland, Héctor Guillermo Ibarra Wong bekam seine Berufserlaubnis nach den Regelungen des Anerkennungsgesetzes, Barhet Merhawzghi-Malik erhielt nach monatelanger Trennung von ihrer Familie ein Familiennachzugsvisum, Familie Amayri erlebte eine Flucht nach Europa und das Asylverfahren in Deutschland und Cem Yilmaz stand aufgrund der Optionspflicht vor der Wahl, eine seiner beiden Staatsangehörigkeiten aufzugeben oder zu klagen.



Dmitry Filatov (31) hat in St. Petersburg (Russland) Mathematik und Informatik studiert. Er arbeitete zunächst für IT-Teams in Großbritannien und Frankreich. Dann entschied er sich gezielt für Berlin, weil diese Stadt nicht nur kulturell viel bietet und viele IT-Start-ups dort ansässig sind, sondern auch weil Berlin relativ nah an St. Petersburg liegt, wo seine Frau zu jener Zeit lebte. Um in Deutschland zu arbeiten, musste Dmitry Filatov von Russland aus eine Blue Card beantragen. Im Mai 2013 bekam er dann eine vorübergehende Arbeitserlaubnis, die in eine Blue Card umgewandelt wurde. Er arbeitet nun seit Juli 2013 als Chief Technology Officer für ein IT-Unternehmen im Berliner Umland. Die Blue Card zu bekommen war relativ einfach, das Verfahren nahm aber Zeit in Anspruch. „Das gesamte Verfahren hat fünf Monate gedauert. Bei diesem Prozess, der an sich einfach zu organisieren ist, muss man viel in deutscher Sprache kommunizieren, was für mich noch ein Problem ist. Ich war sehr froh, dass mein Arbeitgeber mich unterstützte. Es wäre sehr gut, wenn die deutschen Behörden die nötigen Informationen auch in englischer Sprache zur Verfügung stellen würden.“ Dmitry Filatov hat das Glück, in einem Team zu arbeiten, in dem die Arbeitssprache Englisch ist. Aber im Alltag gibt es häufiger Verständigungsschwierigkeiten, deshalb lernt er jetzt nebenbei Deutsch. Das Wichtigste nach dem Start in Deutschland war für ihn, möglichst schnell seine Frau nachzuholen, was sich schwieriger gestaltete als erwartet. „Meine Frau hätte theoretisch, da ich eine Blue Card habe, besonders einfach eine Aufenthaltsgenehmigung bekommen müssen. Aber das Ganze zog sich über Monate hin, weil bei den Behörden der Andrang so groß ist. Schließlich hat sie selbst eine Blue Card beantragt – sie ist Mikrobiologin –, und das hat schnell zum Erfolg geführt: Seit Januar 2014 leben wir nun endlich wieder zusammen.“

Héctor Guillermo Ibarra Wong



Héctor Guillermo Ibarra Wong (29) hat in Guayaquil (Ecuador) Medizin studiert, wo er seine deutsche Frau Anne-Katrin traf, als sie dort ein Praktikum im touristischen Bereich absolvierte. Schnell war klar, dass die beiden zusammenleben wollen. Daher kam Héctor Guillermo Ibarra Wong im Mai 2012 für vier Wochen mit einem Touristenvisum nach Thüringen, um die Heimat seiner Frau kennenzulernen und sich einige Kliniken anzusehen. Schon beim ersten Vorstellungsgespräch erhielt er eine Zusage. Daraufhin reiste er im September mit einem Sprachkursvisum erneut ein, um Deutsch zu lernen. Nach dem Sprachkurs musste er zunächst wieder ausreisen, weil er ein Arbeitsvisum benötigte. Mit diesem kehrte er im März 2013 nach Thüringen zurück und absolvierte die notwendige Sprachprüfung B2 und einen speziellen Patientenkommunikationstest. Danach konnte er den Antrag auf eine Berufserlaubnis stellen. Im Juli 2013 bekam er eine beschränkte Berufsausübungsberechtigung für Ärzte und arbeitet seitdem fest als Assistenzarzt im Bereich Neurologie. Der Vertrag mit der Klinik läuft drei Jahre, die Berufserlaubnis ist jedoch nur bis Juni 2014 gültig. Bis dahin muss Héctor Guillermo Ibarra Wong eine Gleichwertigkeitsprüfung absolvieren, die dem Staatsexamen entspricht und die er zum Erhalt der unbeschränkten Berufsausübungsberechtigung, der Approbation, benötigt. „Der berufliche Einstieg hier hat wunderbar geklappt und die notwendigen bürokratischen Dinge konnte ich gut regeln; das war aber nur möglich, weil meine Frau und mein Arbeitgeber mich dabei unterstützt haben. Ohne persönliche Kontakte hier wäre das eine große Hürde gewesen.“ Das Paar plant, in Deutschland zu bleiben: Anne-Katrin Ibarra Wong hat hier in führender Position beruflich gut Fuß gefasst und Héctor Guillermo Ibarra Wong fühlt sich in Thüringen sehr wohl. Der Schritt von der Drei-Millionen-Stadt aufs Land war groß, doch er genießt gerade die Ruhe besonders und hat mit den Menschen hier überaus positive Erfahrungen gemacht.

Barhet Merhawzghi-Malik



Barhet Merhawzghi-Malik (29) ist 2010 aus Eritrea nach Offenbach gezogen, zu ihrem eritreastämmigen deutschen Mann Birhane, der schon seit 1985 in Deutschland lebt. Das Paar hat sich in Eritrea kennengelernt, als er dort Urlaub machte. Für die Aufenthaltsgenehmigung in Deutschland musste Barhet Merhawzghi-Malik einen Deutschkurs in Eritrea absolvieren. Auf den Prüfungstermin musste sie monatelang warten. Das gesamte Verfahren für die Aufenthaltsgenehmigung zog sich über ein Jahr hin, ihr Familiennachzugs-Visum bekam Barhet Merhawzghi-Malik erst zwei Jahre nach der Hochzeit. In Deutschland angekommen, besuchte sie einen weiteren Sprachkurs, da ihr die neue Sprache noch Probleme bereitetete. In Deutschland wurde ihr eritreisches Marketing-Diplom nicht anerkannt und ihr Schulabschluss wurde nicht einmal als dem Realschulabschluss entsprechend angesehen. Wie es für sie nun beruflich weitergeht, macht sie auch davon abhängig, was die Arbeitsagentur ihr rät. Sie kann sich vorstellen, einen weiteren Sprachkurs oder eine Ausbildung zu absolvieren, sogar den deutschen Realschulabschluss nachzuholen. Derzeit ist sie noch mit den beiden Kindern (2 Jahre und 6 Monate) zu Hause, hofft aber, schnell einen Kindergartenplatz zu bekommen, damit sie bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt hat. „Ich wollte immer berufstätig sein, es ist für mich persönlich sehr schwierig, dass der Einstieg hier so zäh ist. Ich würde mir wünschen, hier mehr Leute kennenzulernen, aber das ist schwierig, wenn man kaum von zu Hause wegkommt und keine Arbeit hat.“

Ammar Amayri und Rima Altaaeb



Ammar Amayri (36) und seine Frau **Rima Altaaeb** (33) sind mit ihren drei Töchtern (6, 5 und 1) im Jahr 2013 aus Syrien nach Deutschland geflüchtet. Ammar Amayri war als Chemieingenieur bei einer in Damaskus ansässigen deutschen Firma tätig. Als im Sommer 2013 bei einer Bombardierung ihr Haus zerstört wurde, beschlossen er und seine Frau, Syrien zu verlassen. „Wir wollten schnell raus aus Syrien, egal wohin.“ Im September flog die Familie zunächst nach Kairo und organisierte dort mithilfe eines Schleppers eine Bootsüberfahrt nach Europa. Neun Tage verbrachte die Familie auf dem Boot. „Man hatte uns gesagt, es sei ein sehr großes Boot, aber es war klein und mit rund 360 Personen, davon ca. 45 Kinder, völlig überfüllt. Man konnte wegen des Seegangs nicht aufstehen. Uns war nicht klar, dass diese Reise unter Lebensgefahr stattfinden würde. Wir würden sie nie wieder machen.“ Nach dem Landgang schlug sich die Familie bis nach Neumünster durch, wo sie Asyl beantragte. Im Rahmen der Länderumverteilung wurde sie zunächst nach Eisenhüttenstadt geschickt und von dort nach Hennigsdorf bei Berlin. Dort leben die Amayris nun in einem Asylbewerberheim. Das Asylverfahren läuft derzeit noch. Die Familie fühlt sich in Deutschland sehr wohl und wird von der Asylberatung in Hennigsdorf bei der alltäglichen Organisation unterstützt. Die älteste Tochter geht mittlerweile zur Schule. „Was uns im Moment sehr helfen würde, wäre ein Kita-Platz für unsere beiden kleinen Kinder, damit sie schon Deutsch lernen können, bevor sie in die Schule kommen. Es wäre auch wichtig, dass wir selbst und unsere große Tochter einen Deutschkurs machen dürfen, obwohl wir noch nicht anerkannt sind.“ Die Amayris möchten sich eine Zukunft in Deutschland aufbauen. Zu ihren Verwandten, die noch in Syrien leben und sich die Flucht nach Europa nicht leisten können, halten sie per Internet Kontakt.



Cem Yilmaz (23) ist in Mönchberg (Bayern) aufgewachsen und studiert derzeit im 6. Semester in Berlin Mathematik und Physik. Beide Eltern sind als Jugendliche zugewandert, da beide Großväter in den 1960er Jahren als ‚Gastarbeiter‘ im Bergbau bzw. in der Textilbranche nach Deutschland kamen. Cem Yilmaz‘ Eltern haben sich und alle vier Kinder einbürgern lassen – aber nur für ihn war es möglich, die doppelte Staatsangehörigkeit zu bekommen, weil er auf Grundlage einer Übergangsregelung für zwischen 1990 und 2000 geborene Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit neben der Staatsangehörigkeit seiner Eltern erhalten hat. Für die Eltern war die Einbürgerung ebenso eine emotionale wie eine rationale Entscheidung: Sie sehen Deutschland als ihre Heimat und wollten gleichberechtigte Bürger mit Wahlrecht sein. Im Januar 2014 hätte Cem Yilmaz mit Erreichen des 23. Geburtstags eine seiner beiden Staatsangehörigkeiten abgeben müssen, da für ihn die Optionspflicht galt. Dies wäre für ihn nicht vorstellbar gewesen. „Ich gehöre zu beiden Kulturen, lebe hier, bin aber in sehr engem Kontakt mit meinen Verwandten in der Türkei. Ich kann mich nicht einfach für eine Seite entscheiden. Wenn man nicht von dieser Situation betroffen ist, kann man sich, glaube ich, schwer vorstellen, was es heißt, eine Staatsangehörigkeit abgeben zu müssen.“ Zum 23. Geburtstag hätte Cem Yilmaz die Entlassung aus der türkischen Staatsangehörigkeit nachweisen müssen, um die deutsche zu behalten. Dies hat er bewusst unterlassen und sich stattdessen entschieden, mit Unterstützung eines darauf spezialisierten Anwalts auf Beibehaltung beider Staatsangehörigkeiten zu klagen. Die Pläne der Großen Koalition, die Optionspflicht abzuschaffen, kamen für ihn gerade noch rechtzeitig: Seinem Beibehaltungsantrag wurde vorläufig stattgegeben und nun besitzt er weiterhin beide Staatsangehörigkeiten. Endgültig wird diese Entscheidung, wenn das entsprechende Gesetz verabschiedet ist.

Anhang I: Verzeichnisse

Abbildungen

SVR-Integrationsbarometer

Abb. 1	SVR-Integrationsklima-Index (IKI) in Deutschland 2011 und 2013	26
Abb. 2	SVR-Integrationsklima-Index (IKI) nach Herkunftsgruppen der Befragten in Deutschland 2011 und 2013	27
Abb. 3	Integrationsklima in den Teilbereichen 2011 und 2013	29
Abb. 4	Integrationsklima in den Teilbereichen nach Herkunftsgruppen der Befragten 2013	29
Abb. 5	Zustimmung, dass Zuwanderer in unterschiedlichen Berufsgruppen ausreichend vertreten sind	32
Abb. 6	Zustimmung, dass in verschiedenen Berufsgruppen mehr Zuwanderer eingestellt werden sollten	33
Abb. 7	Zustimmung, dass im Bundestag mehr Abgeordnete mit Migrationshintergrund vertreten sein sollten, nach Herkunftsgruppen der Befragten	34
Abb. 8	Erlebte Benachteiligung in verschiedenen Bereichen nach Herkunftsgruppen der Befragten	35
Abb. 9	Zustimmung zur Aussage, dass... ..	36
Abb. 10	Befürwortung von islamischem Religionsunterricht an Schulen nach Herkunftsgruppen der Befragten	37
Abb. 11	Unerwünschte Nachbarn nach Herkunftsgruppen der Befragten	38
Abb. 12	Wunsch nach mehr Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Herkunftsgruppen der Befragten	39
Abb. 13	Wunsch nach mehr Aufnahme von Flüchtlingen, die momentan in EU-Staaten mit wirtschaftlichen Problemen leben (EU-Lastenteilung), nach Herkunftsgruppen der Befragten	40

Kapitel A–B

Abb. A.1	Aufenthaltszwecke von Neuzuwanderern aus Drittstaaten in Deutschland 2006–2012	48
Abb. A.2	Entwicklung des absoluten und relativen Umfangs der Zuwanderung hoch qualifizierter Drittstaatsangehöriger 1998–2012	51
Abb. A.3	Asylanträge in Deutschland 1973–2013	53
Abb. A.4	Erstaufnahme von Asylbewerbern in den fünf wichtigsten Ländern in absoluten Zahlen 2008–2012	54
Abb. A.5	Aufnahme von Asylbewerbern in ausgewählten Ländern im Verhältnis zur Bevölkerung 2008–2012	55
Abb. A.6	Aufnahme von Asylbewerbern in den fünf wichtigsten Ländern im Verhältnis zur Wirtschaftskraft 2008–2012	56
Abb. A.7	Entwicklung der Asylerstanträge in Deutschland und der EU26 2001–2012	58
Abb. A.8	Erteilte Visa zum Familiennachzug nach Deutschland 2001–2012	61
Abb. A.9	Quantitative Entwicklung verschiedener Muster des Familiennachzugs nach Deutschland 1998–2012	64
Abb. A.10	Schätzung der Ausländer, die sich irregulär in Deutschland aufhalten, 2005–2012	67
Abb. B.1	Betreuungsquote von unter 3-jährigen in Kindertageseinrichtungen 2009 und 2012 in den Bundesländern	99
Abb. B.2	Anteil der Jugendlichen, die eine Hauptschule besuchen, 2008–2012	101
Abb. B.3	Anteil der Abiturienten 2004–2011	102
Abb. B.4	Lesekompetenz von 15-jährigen 2000–2012	106
Abb. B.5	Erwerbslosenquote von 25- bis 64-jährigen nach Migrationshintergrund 2005–2012	111
Abb. B.6	Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen nach Staatsangehörigkeit 2007–2012	113
Abb. B.7	Religiöse Zugehörigkeiten in Deutschland 1970, 1987 und 2011	126
Abb. B.8	Neue Teilnehmer an Integrationskursen 2005–2012	140

Tabellen

SVR-Integrationsbarometer

Tab. 1	Lineare Regression zum Integrationsklima-Index (IKI) 2013	28
--------	---	----

Kapitel A–B

Tab. A.1	Jährliche Zuzüge insgesamt und zum Zweck der Erwerbstätigkeit 2006–2012	46
Tab. A.2	Zustimmungen für Drittstaatsangehörige nach den Regelungen der Beschäftigungsverordnung (BeschV) 2008–2012	49
Tab. A.3	Zuwanderung ausgewählter Fachkräfte nach Deutschland (erteilte Zustimmungen/Aufenthaltstitel) 2006–2012	50
Tab. A.4	Gesamtschutzquoten für Personen aus Afghanistan, Irak, Somalia und Syrien in ausgewählten EU-Staaten 2012	57
Tab. A.5	Wichtige Herkunftsländer von Asylbewerbern (Erstanträge) in Deutschland 2008–2012	59
Tab. A.6	Prüfungsteilnehmer und Bestehensquoten des Deutsch-A1-Tests im Rahmen des Ehegattennachzugs nach Hauptherkunftsländern 2009–2012	62
Tab. A.7	Erteilte Visa zum Familiennachzug aus ausgewählten Herkunftsländern nach Deutschland und Anteil an allen erteilten Visa zum Familiennachzug 2001–2012	63
Tab. A.8	In Deutschland aufgegriffene Drittstaatsangehörige mit irregulärem Aufenthalt 2008–2012	68
Tab. A.9	Entwicklung gesetzlicher Instrumente zur Zuwanderung von Fachkräften in Deutschland 2000–2013	77
Tab. B.1	Betreuungsquote in Kindertageseinrichtungen 2009–2012	98
Tab. B.2	Schüler an Schulformen der Sekundarstufe I 2008–2012	101
Tab. B.3	Kompetenzniveau von Viertklässlern in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften 2001–2011	104
Tab. B.4	Anteil leistungsschwacher Viertklässler in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften 2001–2011	105
Tab. B.5	Relative Chancen auf einen späteren Gymnasialbesuch nach sozialer Lage der Schülerfamilien 2011	108
Tab. B.6	Anteil der Personen, die zwölf Monate und länger arbeitssuchend waren, an allen arbeitslos gemeldeten Erwerbslosen nach Migrationshintergrund 2006–2012	112
Tab. B.7	Überwiegender Lebensunterhalt von 25- bis 64-Jährigen nach Geschlecht und Migrationshintergrund 2005–2012	114
Tab. B.8	Erwerbsstatus von 25- bis 64-Jährigen nach Migrationshintergrund 2005–2012	115
Tab. B.9	Beschäftigte im öffentlichen Dienst nach Migrationshintergrund und Anforderungsprofil der ausgeübten Tätigkeit 2006–2012	116
Tab. B.10	Parlamentarische Repräsentation von Zuwanderern im Bund und in ausgewählten Bundesländern Ende 2013	120
Tab. B.11	Anteil ausländischer Mitglieder, Vorsitzender und Stellvertreter in Betriebsräten der IG Metall 1975–2012	122
Tab. B.12	Abgeschlossene Anerkennungsverfahren nach ausgewählten Berufsgruppen und Entscheidungen vor Rechtsbehelf 2012	142
Tab. B.13	Übersicht über den Stand der Verabschiedung von Landesanererkennungsgesetzen	144
Tab. B.14	Anerkennungsregelungen für Lehrer nach den Landesanererkennungsgesetzen	146
Tab. B.15	Anerkennungsregelungen für Ingenieure nach den Landesanererkennungsgesetzen	147

Info-Boxen

Info-Box 1	Methodische Anmerkungen zum SVR-Integrationsbarometer	24
Info-Box 2	Das Integrationsklima in Deutschland und Österreich – ein Vergleich	30
Info-Box 3	Statistische Quellen zur Arbeitsmigration in Deutschland	46
Info-Box 4	„Bildungszuwanderung“: deutsche Universitäten als Migrationsmagneten	52
Info-Box 5	Datenquellen zum Familiennachzug	60
Info-Box 6	Länderunterschiede in der Feststellung des frühkindlichen Sprachstands	100
Info-Box 7	Bildungserfolge vergleichend messen	103
Info-Box 8	Erwerbslose und Arbeitslose im Mikrozensus	110
Info-Box 9	Wechselwirkungen zwischen Religiosität und gesellschaftlicher Teilhabe	128
Info-Box 10	Die ESF-BAMF-Kurse als Ergänzung der Integrationskurse	139
Info-Box 11	Die Optionspflicht – Voraussetzungen und Auswirkungen	148
Info-Box 12	Anhäufung von Staatsangehörigkeiten – Probleme der Mehrstaatigkeit	151

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
a. F.	alte Fassung
ALG	Arbeitslosengeld
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz)
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BayBQFG	Bayerisches Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen (Bayerisches Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
BbgBQFG	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Berufsqualifikationen in Brandenburg (Brandenburgisches Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
BEEG	Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz)
BeschV	Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung)
BeschVerfV	Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverfahrensverordnung)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BQFG	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
BQFG-BW	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen in Baden-Württemberg (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz Baden-Württemberg)
BQFG M-V	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen in Mecklenburg-Vorpommern (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern)
BQFG NRW	Gesetz zur Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen in Nordrhein-Westfalen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz NRW)
BQFGRP	Landesgesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen in Rheinland-Pfalz (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz Rheinland-Pfalz)
BQFG-SL	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen im Saarland (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz Saarland)
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BremBQFG	Bremisches Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen (Bremisches Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BvR	Aktenzeichen einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen/European Asylum Support Office
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
ESF	Europäischer Sozialfonds

EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen
GFK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)
HBQFG	Hessisches Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen (Hessisches Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
HmbBQFG	Hamburgisches Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen (Hamburgisches Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
HmbBQFUG- Lehramt	Gesetz zur Umsetzung des Hamburgischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes für Lehramtsbefähigungen
HWWI	Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IGLU	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
ILO	International Labour Organization/Internationale Arbeitsorganisation
IntV	Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung)
IQB	Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
ISCO	International Standard Classification of Occupations/Internationale Standardklassifikation der Berufe
IW Köln	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
IZA	Institut zur Zukunft der Arbeit
KiföG	Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz)
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz)
MAIS-NRW	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen
MPG	Migration Policy Group
NBQFG	Niedersächsisches Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (Niedersächsisches Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PISA	Programme for International Student Assessment/Programm zur internationalen Schülerbewertung
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
SächsBQFG	Sächsisches Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Sächsisches Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StEG	Studie zur Entwicklung an Ganztagschulen
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
TAG	Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsausbaugesetz)
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
VERA	Vergleichsarbeiten in der Schule
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZuwG	Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)

Literatur

A

ADS 2012: Benachteiligungserfahrungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Ost-West-Vergleich. Expertise für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH, Berlin.

Angenendt, Steffen 2007: Irreguläre Migration als internationales Problem, Berlin.

Angenendt, Steffen 2012: Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, Berlin.

Auspurg, Katrin/Hinz, Thomas/Schmid, Laura 2011: Contexts and Conditions of Ethnic Discrimination: Evidence from a Field Experiment in German Housing Markets. DFG-Project „Ethnic Discrimination in the German Housing Market – Prevalence, Determinants, and the Contribution to Residential Segregation“, Working Paper.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demographischen Wandel, Bielefeld.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012: Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf, Bielefeld.

Aybek, Can M./Babka von Gostomski, Christian/Rühl, Stefan/Straßburger, Gaby 2013: Heiratsmigration in die EU und nach Deutschland – Ein Überblick, in: Bevölkerungsforschung Aktuell, 2/2013, 12–22.

B

BA 2012: Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen-EU/Zustimmungen. Berichtsjahr 2011, Nürnberg.

BA 2013a: Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitreihen bis 2012, Nürnberg.

BA 2013b: Arbeitsmarkt in Zahlen. Abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit nach Abgangsgründen und Staatsangehörigkeit. Zeitreihe – Jahressummen 2007–2012. Tabelle von der BA zur Verfügung gestellt.

BA 2013c: Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen-EU/Zustimmungen. Berichtsjahr 2012, Nürnberg.

BA 2013d: Menschen mit Migrationshintergrund auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Arbeitsmarktberichterstattung, Nürnberg.

Babka von Gostomski, Christian 2010: Basisbericht: Tabellenband. Repräsentativbefragung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2006/2007“ (RAM). Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen, Nürnberg.

Bade, Klaus J. 2001: Integration und Illegalität in Deutschland, Osnabrück.

Baier, Dirk/Pfeiffer, Christian/Rabold, Susann/Simonson, Julia/Kappes, Cathleen 2010: Kinder und Jugendliche in Deutschland: Gewalterfahrungen, Integration, Medienkonsum. Zweiter Bericht zum gemeinsamen Forschungsprojekt des Bundesministeriums des Innern und des KfN. Forschungsbericht, Hannover.

BAMF 2008: Asyl in Zahlen 2007, Nürnberg.

BAMF 2009: Asyl in Zahlen 2008, Nürnberg.

BAMF 2010: Asyl in Zahlen 2009, Nürnberg.

BAMF 2011: Asyl in Zahlen 2010, Nürnberg.

BAMF 2012: Trägerrundschreiben – Rundschreiben 12/12 – Anpassung des Kostenerstattungssatzes für Integrationskurse, Zulassung von Unionsbürgern zum Integrationskurs gemäß § 44 Absatz 4 AufenthG, Nürnberg.

BAMF 2013a: Aufhältige Ausländer im Besitz einer Duldung 2006–2012. Ausländerzentralregister, jeweils zum 31.12. Tabelle vom BAMF zur Verfügung gestellt.

BAMF 2013b: Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2012, Nürnberg.

BAMF 2013c: Berufsbezogene Deutschförderung – Das ESF-BAMF-Programm, Köln.

BAMF 2013d: Das Bundesamt in Zahlen 2012 – Asyl, Nürnberg.

BAMF 2013e: Das Bundesamt in Zahlen 2012 – Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.

BAMF 2013f: Glossar – Sichere Drittstaaten. (http://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?lv2=1364198&lv3=1504418, 14.01.2014)

- BAMF* 2013g: Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland. Jahresbericht 2012, Nürnberg.
- BAMF* 2014: Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2013, Nürnberg.
- Baraulina, Tatjana/Bommes, Michael/El-Cherkeh, Tanja/Daume, Heike/Vadean, Florin* 2007: Ägyptische, afghanische und serbische Diasporagemeinden in Deutschland und ihre Beiträge zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer. HWWI Research Paper 3-5, Hamburg.
- Bast, Jürgen* 2011: Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, Tübingen.
- Bast, Jürgen* 2013: Denizenship als rechtliche Form der Inklusion in eine Einwanderungsgesellschaft, in: ZAR, 33: 10, 353-357.
- Bauböck, Rainer* 2002: Wessen Stimme zählt? Thesen über demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft. IWE Working Paper 35, Wien.
- Bauer, Thomas K.* 2007: Ungerechte Gerechtigkeit, in: ifo Schnelldienst, 60: 23, 16-19.
- Bauer, Thomas K./Bredtmann, Julia/Schmidt, Christoph M.* 2013: Time vs. Money – The Supply of Voluntary Labor and Charitable Donations Across Europe, in: European Journal of Political Economy, 32, 80-94.
- Bauerdick, Rolf* 2013: Zigeuner: Begegnungen mit einem ungeliebten Volk, München.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* 2007: Der Nationale Integrationsplan – Neue Wege, Neue Chancen, Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* 2012: 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin.
- Beck, Sebastian* 2008: Migranten-Milieus und lokales Engagement. Status quo und Potenziale, in: vhw FW, 6/2008, 300f.
- Becker, Birgit* 2010: Wer profitiert mehr vom Kindergarten? Die Wirkung der Kindergartenbesuchsdauer und Ausstattungsqualität auf die Entwicklung des deutschen Wortschatzes bei deutschen und türkischen Kindern, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 62: 139-163.
- Becker, Michael/Maaz, Kai/Neumann, Marko* 2010: Schulbiografien, familiärer Hintergrund und kognitive Eingangsvoraussetzungen im Kohortenvergleich, in: Trautwein, Ulrich/Neumann, Marko/Nagy, Gabriel/Lüdtker, Oliver/Maaz, Kai (Hrsg.): Schulleistungen von Abiturienten – Die neu geordnete gymnasiale Oberstufe auf dem Prüfstand, Wiesbaden, 127-146.
- Becker, Rolf/Tremel, Patricia* 2006: Auswirkungen vorschulischer Kinderbetreuung auf die Bildungschancen von Migrantenkindern, in: Soziale Welt, 4, 397-418.
- Bellmann, Johannes/Weiß, Manfred* 2009: Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem. Theoretische Konzeptualisierung und Erklärungsmodelle, in: Zeitschrift für Pädagogik, 55: 2, 286-308.
- Beninger, Denis/Bonin, Holger/Horstschräer, Julia/Mühler, Grit* 2010: Wirkungen eines Betreuungsgeldes bei bedarfsgerechtem Ausbau frühkindlicher Kindertagesbetreuung: Eine Mikrosimulationsstudie. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 316.
- Berlin, Isaiah* 1969: Two Concepts of Liberty, in: Berlin, Isaiah (Hrsg.): Four Essays on Liberty, Oxford, 118-172.
- Bertelsmann Stiftung* 2009: Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland – Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte von Krippenkindern in Deutschland, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung* 2013: Was kostet der gebundene Ganztags? Berechnungen zusätzlicher Ausgaben für die Einführung eines flächendeckenden Ganztagsangebots in Deutschland, Gütersloh.
- Berthold, Norbert/von Berchem, Sascha* 2005: Hartz IV – eine vertane Chance nutzen. Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik der Julius-Maximilian-Universität Nr. 79, Würzburg.
- Bertoli, Simone/Brücker, Herbert/Fernández-Huertas Moraga, Jesús* 2013: The European Crisis and Migration to Germany: Expectations and the Diversion of Migration Flows. IZA Discussion Paper 7170, Bonn.
- BIBB* 2009: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.
- BIBB* 2013: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2013. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.

- Biedinger, Nicole/Becker, Birgit* 2010: Frühe ethnische Bildungsungleichheit: Der Einfluss des Kindergartenbesuchs auf die deutsche Sprachfähigkeit und die allgemeine Entwicklung, in: Becker, Birgit/Reimer, David (Hrsg.): Vom Kindergarten bis zur Hochschule. Die Generierung von ethnischen und sozialen Disparitäten in der Bildungsbiographie, Wiesbaden, 49–79.
- Bielefeldt, Heiner* 2006: Menschenrechte „irregulärer Migrantinnen und Migranten“, in: Alt, Jörg/Bommes, Michael (Hrsg.): Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik, Wiesbaden, 81–93.
- BKA* 2012: Polizeiliche Kriminalstatistik 2011, Wiesbaden.
- BKA* 2013: Polizeiliche Kriminalstatistik 2012, Wiesbaden.
- Blome, Agnes* 2011: Work/Care Policies in European Welfare States: Continuing Variety or Change Towards a Common Model? Discussion Paper, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Research Professorship Demographic Development, Social Change, and Social Capital, SP I 2011-401.
- Blum, Sonja* 2010: Between Instrument Tinkering and Policy Renewal: Reforms of Parental Leave in Germany and Austria, in: German Policy Studies, 6: 3, 83–118.
- Blum, Ulrich* 2008: Agenda 2010: Neues unter Deutschlands Himmel?, in: Wirtschaftsdienst, 88: 3, 151–155.
- BMBF* 2010: Internationalisierung des Studiums. Ausländische Studierende in Deutschland – Deutsche Studierende im Ausland. Ergebnisse der 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem, Bonn/Berlin.
- BMBF* 2012: PM: Zentrum für Islamische Theologie Münster/Osnabrück eingeweiht, Berlin.
- BMBF* 2013a: Anerkennung in Deutschland – Daten und Statistik. (http://www.erkennung-in-deutschland.de/html/de/daten_und_statistik.php, 30.01.2014)
- BMBF* 2013b: Berufsbildungsbericht 2013, Bonn.
- BMBF* 2013c: Islamische Theologie an deutschen Hochschulen. (<http://www.bmbf.de/de/15619.php>, 14.01.2014)
- BMFSFJ* 2006: Erziehungsgeld, Elternzeit. Das Bundeselterngeldgesetz, Berlin.
- BMFSFJ* 2009: Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland, Berlin.
- BMFSFJ* 2010: Hauptbericht des Freiwilligen surveys 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement, Berlin.
- BMFSFJ* 2013: Politischer Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, Berlin.
- BMI* 2012: Auch in 2013 keine Dublin-Überstellungen nach Griechenland. Pressemitteilung vom 14.12.2012. (http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/12/dublin-ueberstellung.html;jsessionid=6492DB239026D7AD737855169B01CC8E.2_cid287, 14.01.2014)
- BMI* 2013: 1 Jahr „Blaue Karte EU“. Pressemitteilung vom 31.07.2013, Berlin.
- BMI/BAMF* 2007: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2006, Nürnberg.
- BMI/BAMF* 2008: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2007, Nürnberg.
- BMI/BAMF* 2010: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2008, Nürnberg.
- BMI/BAMF* 2011: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2009, Nürnberg.
- BMI/BAMF* 2012: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2010, Nürnberg.
- BMI/BAMF* 2013: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011, Nürnberg.
- BMI/BAMF* 2014: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2012, Nürnberg.
- Bødker, Sofie/Højbjerg Jacobsen, Rasmus/Rose Skaksen, Jan* 2012: Fiscal Costs and Benefits of High Skilled Immigration to a Generous Welfare State. Norface Migration, Discussion Paper No. 2013-06, London.

- Boeri, Tito/Brücker, Herbert/Docquier, Frédéric/Rapoport, Hillel* 2012: Brain Drain and Brain Gain. The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants, Oxford.
- Bommes, Michael* 2006: Illegale Migration in der modernen Gesellschaft – Resultat und Problem der Migrationspolitik europäischer Nationalstaaten, in: Alt, Jörg/Bommes, Michael (Hrsg.): Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik, Wiesbaden, 95–116.
- Bommes, Michael* 2008: „Integration findet vor Ort statt“ – Über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik, in: Bommes, Michael/Krüger-Potratz, Marianne (Hrsg.): Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, 159–194.
- Bonin, Holger/Clauss, Markus/Gerlach, Irene/Laß, Inga/Mancini, Anna Laura/Nehrkorn-Ludwig, Marc-André/Niepel, Verena/Schnabel, Reinhold/Stichnoth, Holger/Sutter, Katharina* 2013: Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Endbericht, Mannheim.
- Bos, Wilfried/Müller, Sabrina/Stubbe, Tobias C.* 2010: Abgehängte Bildungsinstitutionen: Hauptschulen und Förderschulen, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Bildungsverlierer – Neue Ungleichheiten, Wiesbaden, 375–398.
- Bos, Wilfried/Schwippert, Knut* 2003: The Use and Abuse of International Comparative Research on Student Achievement, in: European Educational Research Journal 2: 4, 559–573.
- Bremerich-Vos, Albert/Tarelli, Irmela/Valtin, Renate* 2012: Das Konzept von Lesekompetenz in IGLU 2011, in: Bos, Wilfried/Tarelli, Irmela/Bremerich-Vos, Albert/Schwippert, Knut (Hrsg.): IGLU 2011. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, Münster/New York/München/Berlin, 69–89.
- Brenke, Karl* 2012: Stellungnahme zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union“ der Bundesregierung, dem „Änderungsantrag zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union“ der Fraktionen von CDU/CSU und FDP, dem Antrag „Programm zur Unterstützung des Fachkräftebedarfs mit Mitteln des Aufenthaltrechts“ der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag und dem Antrag „Fachkräfteeinwanderung durch ein Punktesystem regeln“ der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag. Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschussdr. 17(4)482 B.
- Brücker, Herbert* 2013: Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik, Gütersloh.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Vallizadeh, Ehsan* 2013: Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien – Arbeitsmigration oder Armutsmigration? IAB Kurzbericht, Nürnberg.
- Brussig, Martin/Mill, Ulrich/Zink, Lina* 2013: Wege zur Anerkennung – Wege zur Integration? Inanspruchnahme und Ergebnisse von Beratung zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen, Duisburg.
- Bundesregierung* 2011: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin.
- Bundeswahlleiter* 2010: Repräsentative Wahlstatistik zur Bundestagswahl 2009. (http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/presse/77_Repr_WStat.html, 14.01.2014)
- Bundeswahlleiter* 2013a: 5,8 Millionen Deutsche mit Migrationshintergrund sind wahlberechtigt. Pressemitteilung vom 13.08.2013. (http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/W13013_Wahlberechtigte_Migrationshintergrund.html, 14.01.2014)
- Bundeswahlleiter* 2013b: 61,8 Millionen Wahlberechtigte. Pressemitteilung 21.02.2013. (http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/w13001_Wahlberechtigte.html, 14.01.2014)
- Burda, Michael C./Hunt, Jennifer* 2011: What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?, in: Brookings Papers on Economic Activity, Spring 2011, 273–335.
- BVA* 2013: Ausländervereinsregister. (http://www.bva.bund.de/DE/Organisation/Abteilungen/Abteilung_S/Auslaendervereinsregister/avr-inhalt.html, 14.01.2014)
- C**
- CDU/CSU/SPD* 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, Berlin.
- Claro da Fonseca, Sara* 2011: New Citizens – New Candidates? Candidate Selection and the Mobilization of Immigrant Voters in German Elections, in: Bird, Karen/Saalfeld, Thomas/Wüst, Andreas M. (Hrsg.): The Political Representation of Immigrants and Minorities. Voters,

Parties and Parliaments in Liberal Democracies, Abingdon, 109–127.

Coumont, Nina 2008: Islam und Schule, in: Muckel, Stefan (Hrsg.): Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, Berlin, 440–582.

Cremer, Hendrik 2013: „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz – Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei, Berlin.

Cyrus, Norbert 2004: Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland. Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Nürnberg.

Cyrus, Norbert 2009: Undocumented Migration – Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe. Country Report Germany, December 2008 (revised July 2009), Brüssel.

D

D'Amato, Gianni 2001: Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz, Münster/Hamburg/London.

DAAD 2013a: Wissenschaft weltoffen. Hochschulabsolventen insgesamt, deutsche, ausländische, Bildungsausländer- und Bildungsinländer-Absolventen, sowie Quoten der ausländischen bzw. Bildungsausländer- und Bildungsinländer-Absolventen 1997 bis 2011, Bonn.

DAAD 2013b: Wissenschaft weltoffen. Studierende insgesamt, deutsche und ausländische Studierende, Bildungsausländer, Bildungsinländer 1993 bis 2012, Anteil Ausländer, Bildungsausländer, Bildungsinländer an allen Studierenden, Bonn.

Deutsche Islam Konferenz 2009: Religiös begründete schulpraktische Fragen – Handreichung für Schule und Elternhaus – Anlage aus: Zwischen-Resümee der Arbeitsgruppen und des Gesprächskreises der Deutschen Islam Konferenz (DIK), Vorlage für die 4. Plenarsitzung der DIK, 25. Juni 2009, Berlin.

Deutsche Islam Konferenz 2011: Islamischer Religionsunterricht in Deutschland – Perspektiven und Herausforderungen. Dokumentation – Tagung der Deutschen Islam Konferenz 13. bis 14. Februar 2011, Nürnberg.

Deutscher Bundestag 2013: Wahlrecht für Auslandsdeutsche geändert. (<http://www.bundestag.de/bundestag/>

wahlen/verteiler_wie_waehlen/wahlrecht_auslandsdeutsche.html, 14.01.2014)

DGB 2008: Partizipation statt Ausgrenzung. 1. Zwischenbericht zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans. Handlungsfelder und Aktivitäten gewerkschaftlicher Integrationsarbeit, Berlin.

Diehl, Claudia 2004: Fördert die Partizipation in ethnischen Vereinen die politische Integration im Aufnahme-land? Theoretische Perspektiven und empirische Evidenz, in: Klein, Ansgar/Kern, Kristine/Berger, Maria (Hrsg.): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration, Wiesbaden, 231–250.

Diehl, Claudia/Wüst, Andreas M. 2011: Voter Turnout amongst Immigrants and Visible Minorities in Comparative Perspective: Germany, in: Bird, Karen/Saalfeld, Thomas/Wüst, Andreas M. (Hrsg.): The Political Representation of Immigrants and Minorities. Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies, Abingdon, 48–50.

Dingeldey, Irene 2006: Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung, in: APuZ, 8–9, 3–9.

Dolk, Klaudia 2011: Bedeutung der Grundsatzentscheidung M. S. S. des EGMR für Deutschland, in: Asylmagazin, 5/2011, 148–151.

Dollinger, Silvia 2012: Gute (Ganztags-)Schule? Die Frage nach Gelingensfaktoren für die Implementierung von Ganztagschulen, Bad Heilbrunn.

Dollmann, Jörg 2010: Türkischstämmige Kinder am ersten Bildungsübergang: Primäre und sekundäre Herkunftseffekte, Wiesbaden.

Dreier, Horst 2008: Religion und Verfassungsstaat im Kampf der Kulturen, in: Dreier, Horst/Hilgendorf, Eric (Hrsg.): Kulturelle Identität als Grund und Grenze des Rechts. Akten der Tagung der Internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie vom 28.–30. September 2006 in Würzburg, 11–28.

Drever, Anita/Spieß, Katharina C. 2006: Netzwerke sind bei der Stellenfindung von Migranten bedeutend, in: DIW Wochenbericht, 78: 22, 327–331.

Drope, Tilman/Jurczok, Anne 2013: Weder gleichwertig noch gleichartig – Besonderheiten und Problemlagen integrierter Sekundarschulen in einem sozio-ökonomisch schwachen Stadtteil Berlins, in: Zeitschrift für Pädagogik, 59: 4, 496–507.

Düvell, Frank 2009: Pathways into Irregularity: The Social Construction of Irregular Migration, Brüssel.

E

Economist 1999: The Sick Man of the Euro. (<http://www.economist.com/node/209559>, 14.01.2014)

Eisinger, Peter K. 1973: The Conditions of Protest Behavior in American Cities, in: *American Political Science Review*, 67: 1, 11–28.

Ellingsæter, Anne Lise 2012: Betreuungsgeld – Erfahrungen aus Finnland, Norwegen und Schweden, Stockholm.

Elwert, Georg 1982: Probleme der Ausländerintegration. Gesellschaftliche Integration durch Binnenintegration, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 34: 4, 717–734.

End, Markus 2012: Antiziganismus – Zum Stand der Forschung und der Gegenstrategien, Mannheim.

Engels, Dietrich/Köller, Regine/Koopmans, Ruud/Höhne, Jutta 2012: Zweiter Integrationsindikatorenbericht, erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Köln/Berlin.

Esser, Hartmut 1986: Ethnische Kolonien: „Binnenintegration“ oder gesellschaftliche Integration?, in: Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen H. P. (Hrsg.): Segregation und Integration. Die Situation von Arbeitsmigranten im Aufnahmeland, Mannheim, 106–117.

Ette, Andreas 2003: Germany's Immigration Policy, 2000–2002. Understanding Policy Change with a Political Process Approach, Bremen.

Ette, Andreas/Rühl, Stefan/Sauer, Lenore 2012: Die Entwicklung der Zuwanderung hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger nach Deutschland, in: *ZAR*, 32: 1–2, 14–20.

Eurobarometer 2008: Eurobarometer 296: Diskriminierung in der Europäischen Union: Wahrnehmungen, Erfahrungen und Haltungen, Brüssel.

Europäische Kommission 2009: Clandestino Project. Final Report, Brüssel.

Europarat 2013: Children's Right to Physical Integrity. Resolution 1952 (2013), Strasbourg.

Eurostat 2013a: Aufgefundene Drittstaatenangehörige mit illegalem Aufenthalt – jährliche Daten (gerundet) [migr_eipre]. (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eipre&lang=de, 14.01.2014)

Eurostat 2013b: Erstinstanzliche Entscheidungen über Asylanträge nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht – jährliche aggregierte Daten (gerundet) [migr_asydcfsta]. (http://ec.europa.eu/eurostat/product?code=migr_asya_pptza&language=en&mode=view, 14.01.2014)

F

Faßmann, Heinz 2011: Die Messung des Integrationsklimas. Das Integrationsbarometer des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, in: *Leviathan*, 39: 1, 99–124.

Faßmann, Heinz 2014: Das subjektiv empfundene Integrationsklima: Österreich und Deutschland im Vergleich, in: Benz, Wolfgang/Sir Peter Ustinov Institut (Hrsg.): Ressentiment und Konflikt. Vorurteile und Feindbilder im Wandel, Schwalbach (im Erscheinen).

Fend, Helmut 2006: Neue Theorie der Schule. Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen, Wiesbaden.

Foner, Nancy/Alba, Richard 2008: Immigrant Religion in the U.S. and Western Europe: Bridge or Barrier to Inclusion?, in: *International Migration Review*, 42: 2, 360–392.

Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland 2012: Datenblatt Religionszugehörigkeit, Deutschland. Bevölkerung 1970–2011. Fassung vom 29.03.2012.

FRA 2009: EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey, Wien.

Frankfurter Rundschau 2013: Prekäre Lehrer. (<http://www.fr-online.de/wirtschaft/honorarkraefte-prekaer-lehrer,1472780,22283470.html>, 14.01.2014)

Franzen, Axel/Freitag, Markus 2007: Aktuelle Themen und Diskussionen der Sozialkapitalforschung, in: Franzen, Axel/Freitag, Markus (Hrsg.): Sozialkapital. Grundlagen und Anwendungen. Sonderheft 47 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 7–22.

Freeman, Gary P./Ögelman, Nedim 1998: Homeland Citizenship Policies and the Status of Third Country Nationals in the European Union, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24: 4, 769–788.

G

Gathmann, Christina/Sass, Björn 2012: Taxing Childcare: Effects on Family Labor Supply and Children. IZA Discussion Paper 6440, Bonn.

German Marshall Fund 2013: Transatlantic Trends. Key Findings 2013, Washington D. C.

GIB 2013: Empiriegestütztes Monitoring zur Qualifizierungssituation in der deutschen Wirtschaft im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi). Ergebnisbericht zur Welle Frühjahr 2013, Berlin.

Global Commission on International Migration 2005: Migration in an Interconnected World: New Directions for Action, Genf.

Goethe-Institut 2012: Der Übergang von der vorintegrierten Sprachförderung zum Integrationskurs – Analyse und Handlungsempfehlungen. Zweite, leicht überarbeitete Auflage, München.

Goethe-Institut 2013a: Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen: Lernen, lehren, beurteilen. (<http://www.goethe.de/z/50/commeuro/i3.htm>, 14.01.2014)

Goethe-Institut 2013b: Statistisches Material zum Sprachnachweis im Rahmen des Ehegattennachzugs 2008–2012. Prüfungsstatistik weltweit. Statistiken vom Goethe-Institut zur Verfügung gestellt.

Granato, Mona/Skrobanek, Jan 2007: Junge Muslime auf dem Weg in eine berufliche Ausbildung – Chancen und Risiken, in: von Wensierski, Hans-Jürgen/Lübcke, Claudia (Hrsg.): Junge Muslime in Deutschland: Lebenslagen, Aufwuchsprozesse und Jugendkulturen, Leverkusen, 231–249.

Granovetter, Mark S. 1973: The Strength of Weak Ties, in: *American Journal of Sociology*, 78: 6, 1360–1380.

Gresch, Cornelia/Kristen, Cornelia 2011: Staatsbürgerschaft oder Migrationshintergrund? Ein Vergleich unterschiedlicher Operationalisierungsweisen am Beispiel der Bildungsbeteiligung, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 40: 3, 208–227.

Groh, Kathrin/Weinbach, Christine 2005: Zur Genealogie des politischen Raums. Politische Strukturen im Wandel, Wiesbaden.

Groß, Helene 2006: Die Umsetzung der EU-Freizügigkeitsrichtlinie im deutschen Recht, in: *ZAR*, 26: 2, 61–64.

Gruescu, Sandra/Rürup, Bert 2005: Nachhaltige Familienpolitik, in: *APuZ*, 23–24, 3–6.

Guardian 2011: Tunisians Abroad Vote „With Hands Trembling and Tears Flowing“, in: *The Guardian*, 20.10.2011.

H

Haarhuis, Daniela 2013: Menschenrechtliche Herausforderungen an Frontex, in: *Asylmagazin*, 1-2/2013, 10–16.

Haase, Marianne/Müller, Bettina 2012: Entwicklungspolitisch engagierte Migrantenorganisationen: Potenziale für die Integration in Deutschland?, Nürnberg.

Habermas, Jürgen 2002: Wann müssen wir tolerant sein? Über die Konkurrenz von Weltbildern, Werten und Theorien. Festvortrag zum Leibniztag am 29. Juni 2002, Konzerthaus Berlin am Gendarmenmarkt.

Hailbronner, Kay 2013a: Optionsregelung und doppelte Staatsangehörigkeit, in: *ZAR*, 33: 10, 357–366.

Hailbronner, Kay 2013b: Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags vom 13.03.2013 – Optionsregelung. Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschussdr. 14(4)674 F.

Hailbronner, Kay/Renner, Günter/Maaßen, Hans-Georg/Wiedemann, Marianne 2010: Staatsangehörigkeitsrecht, München.

Halm, Dirk 2013: (Des-)Integrative Wirkungen von Migrantenverbänden bzw. Migrantenorganisationen. Stand der wissenschaftlichen Diskussion und aktuelle Entwicklungen. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Essen/Berlin.

Halm, Dirk/Sauer, Martina 2012: Islamische Gemeinden in Deutschland. Strukturen und Angebote, in: *Leviathan*, 40: 1, 71–108.

Hamburg.de 2013: Unterstützung bei der Einbürgerung. (<http://einbuengerung.hamburg.de/unterstuetzung/>, 14.01.2014)

Hans, Silke 2010: Assimilation oder Segregation? Anpassungsprozesse von Einwanderern in Deutschland, Wiesbaden.

Hansen, Randall/Weil, Patrick (Hrsg.) 2001: Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU, New York.

Hattie, John 2008: Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement, New York.

Haug, Sonja 2010: Soziale Netzwerke und soziales Kapital. Faktoren für die strukturelle Integration von Migranten in Deutschland, in: Gamper, Markus/Reschke, Linda (Hrsg.): Knoten und Kanten. Soziale Netzwerkana-

- lyse in Wirtschafts- und Migrationsforschung, Bielefeld, 247–273.
- Haug, Sonja/Müssig, Stephanie/Stichs, Anja* 2009: Muslimisches Leben in Deutschland. Im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz. Forschungsbericht 6, Nürnberg.
- Heilmann, Dirk* 2013: Wie gerecht ist Deutschland?, in: Handelsblatt, 08.07.2013.
- Hepp, Gerd F.* 2011: Bildungspolitik in Deutschland: Eine Einführung, Wiesbaden.
- Heß, Barbara* 2009: Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung. Working Paper 28 der Forschungsgruppe des BAMF, Nürnberg.
- Hofer, Michael/Rytina, Nancy/Baker, Bryan C.* 2012: Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2011, Washington.
- Hope Cheong, Pauline/Edwards, Rosalind/Goulbourne, Harry/Solomons, John* 2007: Immigration, Social Cohesion and Social Capital: A Critical Review, in: Critical Social Policy, 27: 1, 24–49.
- Hunger, Uwe* 2002: Von der Betreuung zur Eigenverantwortung. Neuere Entwicklungstendenzen bei Migrantenvereinen in Deutschland, Münster.
- Hunger, Uwe* 2004: ‚Wie können Migrantenselbstorganisationen den Integrationsprozess betreuen?‘ Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration des Bundesministeriums des Innern der Bundesrepublik Deutschland, Münster/Osnabrück.
- Hunger, Uwe* 2005: Ausländervereine in Deutschland – Eine Gesamterfassung auf der Basis des Bundesausländervereinsregisters, in: Weiss, Karin/Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): Selbsthilfe – Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen, Freiburg, 221–244.
- Hunger, Uwe/Metzger, Stefan* 2011: Kooperation mit Migrantenorganisationen. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Münster.
- Hurrelmann, Klaus* 2013: Das Schulsystem in Deutschland: Das „Zwei-Wege-Modell“ setzt sich durch, in: Zeitschrift für Pädagogik, 59: 4, 455–468.
- Hüther, Michael/Scharnagel, Benjamin* 2005: Die Agenda 2010 – Eine wirtschaftspolitische Bilanz, in: APuZ, 32–33/2005, 23–30.
- HWWI* 2013: 10 Jahre Hartz-Reformen. HWWI Policy Paper 73, Hamburg.
- I**
- IG Metall* 2013: Mitglieder, Vorsitzende, stellvertretende Vorsitzende mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Betriebsräten der IG Metall sowie Vorsitzende der Jugend- und Auszubildendenvertretung mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Auszug aus der Mitgliederdatenbank für den SVR. Stand 31.12.2012.
- IMK* 2013: Beschlussniederschrift über die 198. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 04. bis 06.12.13 in Osnabrück. TOP 37: Aufnahme syrischer Flüchtlinge.
- IW Köln* 2013: Zehn Jahre Agenda 2010 – Eine empirische Bestandsaufnahme ihrer Wirkungen. IW Policy Paper Köln.
- J**
- Jacob, Brian A./Levitt, Steven D.* 2003: Rotten Apples: An Investigation of the Prevalence and Predictors of Teacher Cheating, in: Quarterly Journal of Economics, 118: 3, 843–877.
- Jacobi, Lena/Kluve, Jochen* 2006: Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. IZA Discussion Paper Series 2100, Bonn.
- Jandl, Michael/Vogel, Dita/Iglicka, Krystyna* 2008: Report on Methodological Issues, Brüssel.
- Janetzek, Henrike* 2013: Familieneinheit im Dublin-Verfahren. Das Urteil des EuGH vom 6.11.2012 zur Anwendung der humanitären Klausel, in: Asylmagazin, 1–2/2013, 2–9.
- Jonas, Klaus* 1998: Die Kontakthypothese: Abbau von Vorurteilen durch Kontakt mit Fremden, in: Oswald, Margit E./Steinvorth, Ulrich (Hrsg.): Die offene Gesellschaft und ihre Fremden, Bern, 129–154.
- Joppke, Christian* 2007: Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe, in: West European Politics, 30, 1–22.
- Jurgens, Jeffrey* 2010: The Legacies of Labor Recruitment: The Guest Worker and Green Card Programs in the Federal Republic of Germany, in: Policy and Society, 29: 4, 345–355.

K

Kaas, Leo/Manger, Christian 2010: Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment. IZA Discussion Paper 4741, Bonn.

Kaase, Max 2003: Politische Beteiligung/Politische Partizipation, in: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung), Opladen, 496f.

Kapur, Devesh/McHale, John 2005: Give Us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World, Illinois.

Karakaşoğlu, Yasemin/Wojciechowicz, Anna 2012: Studierende mit Migrationshintergrund an deutschen Hochschulen im Spiegel der aktuellen Datenlage, in: Matzner, Michael (Hrsg.): Handbuch Migration und Bildung, Weinheim, 273–287.

Klieme, Eckhard/Artelt, Cordula/Hartig, Johannes/Jude, Nina/Köller, Olaf/Prenzel, Manfred/Schneider, Wolfgang/Stanat, Petra 2010: PISA 2009 – Bilanz nach einem Jahrzehnt, Münster/New York/München/Berlin.

Klinger, Sabine/Rothe, Thomas/Weber, Enzo 2013: Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen. IAB Kurzbericht, Nürnberg.

Kluth, Wilfried 2013: Soziale Menschenrechte illegal aufhältiger Personen und behördliche Meldepflichten im Aufenthaltsrecht – ein systembedingter Anachronismus?, in: ZAR, 33: 5–6, 182–187.

Kluth, Winfried 2009: Variable Staatsbürgerschaftsrechte. Eine Alternative zum Optionsmodell?, in: ZAR, 29: 4, 134–138.

Kluve, Jochen/Tamm, Marcus 2009: Now Daddy's Changing Diapers and Mommy's Making Her Career – Evaluating a Generous Parental Leave Regulation Using a Natural Experiment. Ruhr Economic Papers 145, Bochum/Dortmund/Essen.

KMK 2007: Integration als Chance – Gemeinsam für mehr Chancengerechtigkeit. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 13.12.2007, Berlin.

KMK 2008: Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Statistik 2002 bis 2006, Bonn.

KMK 2012a: Vereinbarung über die Schularten und Bildungsgänge im Sekundarbereich. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03.12.1993 i. d. F. vom 04.10.2012.

KMK 2012b: Zusammenstellung zur Umfrage zur Umsetzung des Anerkennungsgesetzes des Bundes in den Ländern und zum Sachstand „Anerkennungsgesetz-Land“, Bonn.

KMK 2013a: Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Statistik 2007 bis 2011, Berlin.

KMK 2013b: Übersicht über die Pflichtstunden der Lehrkräfte an allgemein bildenden und beruflichen Schulen. Ermäßigungen für bestimmte Altersgruppen der Voll- bzw. Teilzeitlehrkräfte. Besondere Arbeitszeitmodelle. Schuljahr 2013/2014, Bonn.

Knuth, Matthias 2010: Einführung, in: Knuth, Matthias (Hrsg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund, Baden-Baden, 13–22.

Koch, Susanne/Walwei, Ulrich 2005: Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose?, in: APuZ, 16, 10–17.

Koch, Ursula 2011: Verstehen Lehrkräfte Rückmeldungen aus Vergleichsarbeiten? Datenkompetenz von Lehrkräften und die Nutzung von Ergebnisrückmeldungen aus Vergleichsarbeiten, Münster.

Koenig, Matthias 2009: How Nation-States Respond to Religious Diversity, in: Bramadat, Paul/Koenig, Matthias (Hrsg.): International Migration and the Governance of Religious Diversity, Montreal, 293–322.

Kolb, Holger/Klausmann, Julia 2013: Mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede? Arbeitsmigrationssteuerung in Kanada und Deutschland, in: ZAR, 33: 7, 239–242.

Koopmans, Ruud/Statham, Paul 2001: How National Citizenship Shapes Transnationalism: A Comparative Analysis of Migrant Claims-Making in Germany, Great Britain and the Netherlands. Transnational Communities Working Paper Series, WPTC-01-10, Oxford.

L

Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2013: Minister Schneider und Minister Jäger: Wir lassen die Städte nicht allein. Maßnahmen der Landesregierung zur Unterstützung der von Armutszuwanderung betroffenen Kommunen. Pressemitteilung vom 07.08.2013. (<http://www.nrw.de/landesregierung/massnahmen-der-landesregie>)

rung-zur-unterstuetzung-der-von-armutszuwanderung-betroffenen-kommunen-14767/, 14.01.2014)

Langenfeld, Christine 2011: Religionsfreiheit im Konflikt? Der „Islam“ im modernen Rechtsstaat – Verwirklichung und Begrenzung religiöser Ansprüche im Rahmen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Vortrag bei der Fachtagung des LfV Hessen am 6. September 2011, Wiesbaden.

Langenfeld, Christine 2013a: Gute Gesetze – schlechtes Marketing, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Juli 2013, 10.

Langenfeld, Christine 2013b: Muslime als Akteure der Zivilgesellschaft – Politische und rechtliche Rahmenbedingungen in der Einwanderungsgesellschaft. VIII. Zukunftsforum Islam – Muslime als Akteure der Zivilgesellschaft in Deutschland: Zwischen Emanzipation und Anpassung, 10.-12.5.2013, Brühl.

Lehner, Roman 2012: Ende des Asylbewerberleistungsgesetzes? Grundleistungen an Asylbewerber, Flüchtlinge u. a. nach BVerfG-Urteil, in: PUBLICUS, 2012/11, 17–19.

Lochner, Susanne/Büttner, Tobias/Schuller, Karin 2013: Das Integrationspanel. Langfristige Integrationsverläufe von ehemaligen Teilnehmenden an Integrationskursen. Working Paper, Nürnberg.

M

Maier-Borst, Michael 2013: Weitere Öffnungen des deutschen Arbeitsmarktes, in: Asylmagazin, 7–8/2013, 226–232.

MAIS-NRW 2013: Volljährige (wahlberechtigte) Deutsche mit Migrationshintergrund. Volljährige Deutsche mit Migrationshintergrund in NRW im Vergleich mit Westdeutschland und Deutschland 2012 nach Geschlecht. (http://www.integrationsmonitoring.nrw.de/integrationsberichterstattung_nrw/indikatoren/A_bevoelkerung/A3_volljaehrige_Deutsche/index.php, 14.01.2014)

Markard, Nora 2013: Sexuelle Orientierung als Fluchtgrund – Das Ende der ‚Diskretion‘, in: Asylmagazin, 1–2/2013, 74–84.

Martín-Pérez, Alberto/Moreno-Fuentes, Francisco Javier 2012: Migration and Citizenship Law in Spain: Path-Dependency and Policy Change in a Recent Country of Immigration, in: International Migration Review, 46: 3, 625–655.

Marx, Reinhard 2012: Verfolgung aus Gründen der Religion aus menschenrechtlicher Sicht. Anmerkungen zur

Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 5. September 2012, in: Asylmagazin, 10/2012, 327–334.

Marx, Reinhard 2014: Änderungen im Dublin-Verfahren nach der Dublin III-Verordnung, in: ZAR, 34: 1, 5–12.

Masing, Johannes 2001: Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, Tübingen.

Mayer, Matthias M. 2013: Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen – Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper, Nürnberg.

Mayer, Matthias M./Yamamura, Sakura/Schneider, Jan/Müller, Andreas 2012: Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper, Nürnberg.

McCullough, M. E./Willoughby, B. L. B. 2009: Religion, self-control, and self-regulation: Associations, explanations, and implications, in: Psychological Bulletin, 135: 1, 69–93.

Mediendienst Integration 2013: Abgeordnete mit Migrationshintergrund im 18. Deutschen Bundestag. Recherche vom 23. September 2013, Berlin.

Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache (Hrsg.) 2013: Qualitätsmerkmale für Sprachstandsverfahren im Elementarbereich. Ein Bewertungsrahmen für fundierte Sprachdiagnostik in der Kita, Köln.

Michalowski, Ines 2007: Integration als Staatsprogramm. Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich, Münster.

Middendorff, Elke/Apolinarski, Beate/Poskowsky, Jonas/Kandulla, Maren/Netz, Nicolai 2013: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2012. 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Berlin.

Ministerium für Integration Baden-Württemberg 2013: Volljährige (wahlberechtigte) Deutsche mit Migrationshintergrund. Volljährige Deutsche mit Migrationshintergrund in Baden-Württemberg im Vergleich mit Westdeutschland und Deutschland 2011 nach Geschlecht. (http://www.integrationsmonitoring-bw.de/integrationsberichterstattung_BaWue/indikatoren/A_bevoelkerung/A3_volljaehrige_Deutsche/index.php, 14.01.2014)

Müller, Andreas 2013: Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland, Nürnberg.

Müssig, Stephanie/Worbs, Susanne 2012: Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland, Nürnberg.

N

Nationaler Normenkontrollrat 2011: Einreiseoptimierung. Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten, Berlin.

Naz, Ghazala 2006: Effect of Cash-Benefit Reform on Immigrants' Labour Supply and Earnings. Working Papers in Economics 13/06, Bergen.

Nederveen Pieterse, Jan 2003: Social Capital and Migration. Beyond Ethnic Economies, in: Ethnicities, 3: 1, 5–34.

Netzwerk Migration in Europa 2012: Deutschland: Diskussion um Umgang mit Asylbewerbern. (<http://migration-info.de/artikel/2012-10-17/deutschland-diskussion-um-umgang-asylbewerbern>, 14.01.2014)

Netzwerk Migration in Europa 2013: Deutschland: Zur Lage von Asylsuchenden. (<http://www.migration-info.de/artikel/2013-08-11/deutschland-zur-lage-asylsuchenden>, 14.01.2014)

Neumann, Marko/Maaz, Kai/Becker, Michael 2014: Die Abkehr von der traditionellen Dreigliedrigkeit im Sekundarschulsystem: Auf unterschiedlichen Wegen zum gleichen Ziel?, in: RdJB (im Erscheinen).

Neumann, Ursula 2005: Kindertagesangebote für unter sechsjährige Kinder mit Migrationshintergrund, in: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.): Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren, München, 175–226.

Nottmeyer, Olga 2010: Inter-ethnische Partnerschaften: Was sie auszeichnet – und was sie über erfolgreiche Integration aussagen. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 11/2010, Berlin.

O

Oebbecke, Janbernd 2010: Der Islam als Herausforderung für das deutsche Religionsrecht, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Muslimische Gemeinschaften zwischen Recht und Politik. Dossier, Berlin, 3–7.

OECD 2008: A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries, Paris.

OECD 2011: Labour Force Statistics 2010, Paris.

OECD 2013a: Education at a Glance 2013. Indicator C4: Who studies abroad and where?, Paris.

OECD 2013b: Employment Outlook 2013, Paris.

OECD 2013c: International Migration Outlook: SOPEMI 2013, Paris.

OECD 2013d: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, Paris.

Ögelman, Nedim 2003: Documenting and Explaining the Persistence of Homeland Politics Among Germany's Turks, in: International Migration Review, 37: 1, 163–193.

Öktem, Kerem/Schiffauer, Werner/Vollmer, Bastian 2013: Signale aus der Mehrheitsgesellschaft – Auswirkungen der Beschneidungsdebatte und staatlicher Überwachung islamischer Organisation auf Identitätsbildung und Integration in Deutschland, Oxford.

Özden, Çağlar 2006: Educated Migrants – Is there Brain Waste?, in: Özden, Çağlar/Schiff, Maurice (Hrsg.): International Migration, Remittances and the Brain Drain, Washington D. C., 227–244.

P

Palloni, Alberto/Massey, Douglas S./Ceballos, Miguel 2001: Social Capital and International Migration: A test Using Information on Family Networks, in: American Journal of Sociology, 106: 5, 1262–1298.

Papademetriou, Demetrios G./Somerville, Will/Tanaka, Hiroyuki 2008: Hybrid Immigrant-Selection Systems: The Next Generation of Economic Migration Schemes, Washington.

Papademetriou, Demetrios G./Sumption, Madeleine 2011: Rethinking Point Systems and Employer-Selected Immigration, Washington.

Pedersen, Peder J. 2011: Immigration and Welfare State Cash Benefits: The Danish Case. IZA Discussion Paper 6220, Bonn.

Pelzer, Marei 2012: Das EuGH-Urteil vom 21.12.2011 zur ‚Dublin-II-Verordnung‘. Keine Überstellungen bei Grundrechtsverletzungen aufgrund systemischer Mängel, in: Asylmagazin, 04/2012, 102–108.

Pianta, Robert C./Barnett, W. Steven/Burchinal, Margaret/Thornburg, Kathy R. 2009: The Effects of Preschool Education: What We Know, How Public Policy Is or Is Not

Aligned With the Evidence Base, and What We Need to Know, in: *Psychological Science in the Public Interest*, 10: 2, 49–88.

Pöhlmann, Claudia/Haag, Nicole/Stanat, Petra 2013: Zuwanderungsbezogene Disparitäten, in: Pant, Hans Anand/Stanat, Petra/Schroeders, Ulrich/Roppelt, Alexander/Siegle, Thilo/Pöhlmann, Claudia (Hrsg.): IQB-Ländervergleich 2012. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe I, Münster/New York/München/Berlin, 297–329.

Pollack, Detlef 2010: Wahrnehmung und Akzeptanz religiöser Vielfalt, Münster.

Pollack, Detlef/Müller, Olaf 2013: Religionsmonitor. Verstehen was verbindet. Religiosität und Zusammenhalt in Deutschland, Gütersloh.

Prenzel, Manfred/Sälzer, Christine/Klieme, Eckard/Köller, Olaf (Hrsg.) 2013: PISA 2012. Fortschritte und Herausforderungen in Deutschland, Münster/New York/München/Berlin.

Pries, Ludger 2010: (Grenzüberschreitende) Migrantenorganisationen als Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Forschung: Klassische Problemstellungen und neuere Forschungsbefunde, in: Pries, Ludger/Sezgin, Zeynep (Hrsg.): *Jenseits von „Identität oder Integration“*. Grenzen überspannende Migrantenorganisationen, Wiesbaden, 15–60.

Pries, Ludger 2013: Migrantenselbstorganisationen. Umfang, Strukturen, Bedeutung, in: *focus Migration*. Kurzdossier, 21.

Pries, Ludger/Sezgin, Zeynep 2012: Migration Organisations and Transnational Ties, in: Pries, Ludger/Sezgin, Zeynep (Hrsg.): *Cross-Border Migrant Organisations in Comparative Perspective*, Basingstoke, 1–36.

PRO ASYL e. V. 2013a: Bundesinnenminister spannt Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vor seinen Karren. Sonderverfahren für Asylsuchende aus Serbien und Mazedonien. Pro Asyl kritisiert: Abschreckungsstrategie geht vor Schutzgewährung. Presseerklärung vom 26.10.2012. (http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/bundesinnenminister_spannt_bundesamt_fuer_migration_und_fluechtlinge_vor_seinen_karren/, 14.01.2014)

PRO ASYL e. V. 2013b: Zahlen und Fakten 2012. (<http://www.proasyl.de/de/themen/zahlen-und-fakten/>, 14.01.2014)

R

Rainer, Helmut/Auer, Wolfgang/Bauernschuster, Stefan/Danzer, Natalia/Fichtl, Anita/Hener, Timo/Holzner, Christian/Reinkowski, Janina/Werding, Martin 2013: Öffentlich geförderte Kinderbetreuung in Deutschland – Evaluierung der Auswirkungen auf die Arbeitsmarktteilnahme von Müttern, in: *ifo Schnelldienst*, 66: 7, 31–40.

Razin, Assaf/Wahba, Jackline 2011: Free vs. Restricted Immigration: Bilateral Country Study. IZA Discussion Paper 5546, Bonn.

Reinders, Heinz/Gogolin, Ingrid/Van Deth, Jan W./Böhmer, Jule/Bremm, Nina/Gresser, Anne/Schnurr, Simone 2011: Ganztagschule und Integration von Migranten. Abschlussbericht an das BMBF. Schriftenreihe Empirische Bildungsforschung, Würzburg.

Reinecke, Meike/Zitzelsberger, Olga/Stegner, Kristina/Latorre, Patricia/Kocaman, Iva 2010: Forschungsstudie Migrantinnenorganisationen in Deutschland. Abschlussbericht, Berlin.

Religionswissenschaftlicher Medien- und Informationsdienst e.V. 2013: Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften in Deutschland. Bezugsjahr 2011, Marburg.

Rinne, Ulf/Zimmermann, Klaus F. 2013: Is Germany the North Star of Labor Market Policy? IZA Discussion Paper 7260, Bonn.

Ristau, Malte 2005: Der ökonomische Charme der Familie, in: *APuZ*, 23–24, 16–23.

Rohe, Mathias 2011: Das islamische Recht – Geschichte und Gegenwart, München.

Rosenow-Williams, Kerstin 2012: Organizing Muslims and Integrating Islam in Germany. New Developments in the 21st Century, Leiden/Boston.

Rüb, Friedbert W. (Hrsg.) 2014: Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Gründe, Akteure, Dynamiken und Probleme, Baden-Baden.

Rüesch, Peter 1999: Gute Schulen im multikulturellen Umfeld: Forschungsergebnisse zur Qualität in kulturell heterogenen Schulen, Zürich.

Rüling, Anneli 2010: Re-Framing of Childcare in Germany and England: From a Private Responsibility to an Economic Necessity, in: *German Policy Studies*, 6: 2, 153–186.

Runia, Peter 2002: Arbeitsmarkt und soziales Kapital. Eine komprimierte Darstellung theoretischer Grundlagen

und empirischer Befunde. Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung, 1/2002, Duisburg.

RWI 2008: Evaluation des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit – Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – Endbericht, Berlin.

S

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2012: Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2012/13, Wiesbaden.

Sauer, Martina 2013: Einbürgerungsverhalten türkischer Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der dreizehnten Mehrthemenbefragung 2012. Eine Analyse in Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen.

Sauer, Martina/Halm, Dirk 2010: Altersvorsorge der türkischen Bevölkerung in Deutschland, Köln.

Scharenberg, Katja 2011: Leistungsheterogenität und Kompetenzentwicklung. Zur Relevanz klassenbezogener Kompositionsmerkmale im Rahmen der KESS-Studie, Münster.

Schneider, Jan 2012: Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.

Schnurr, Simone/Gresser, Anne/Reinders, Heinz 2013: Schulische Zielsetzungen zur Integration von Kindern mit Migrationshintergrund im Vergleich zwischen Ganztags- und Halbtagsschule, in: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung, 8: 1, 7–22.

Scholz, Antonia 2013: Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern – Ergebnisse einer Expertenbefragung. Forschungsbericht 19, Nürnberg.

Schönwälder, Karen/Sinanoglu, Cihan/Volkert, Daniel 2011: Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten. Eine Studie des Max-Planck-Instituts zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, Berlin.

Schönwälder, Karen/Vogel, Dita/Sciortino, Giuseppe 2004: Migration und Illegalität in Deutschland. AKI-Forschungsbilanz 1, Berlin.

Schwippert, Knut/Wendt, Heike/Tarelli, Irmela 2012: Lesekompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund, in: Bos, Wilfried/Tarelli, Irmela/Bremerich-Vos, Albert/Schwippert, Knut (Hrsg.): IGLU 2011. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, Münster/New York/München/Berlin, 191–208.

Seibert, Holger 2009: Die zweite Schwelle – Spezifische Probleme für Ausbildungs- und Hochschulabsolventen mit Migrationshintergrund beim Arbeitsmarkteinstieg. Gutachten für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH, Berlin.

Seibert, Holger 2011: Berufserfolg von jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund. Wie Ausbildungsabschlüsse, ethnische Herkunft und ein deutscher Pass die Arbeitsmarktchancen beeinflussen, in: Becker, Rolf (Hrsg.): Integration durch Bildung. Bildungserwerb von jungen Migranten in Deutschland, Wiesbaden, 197–226.

Seidel, Tina/Shavelson, Richard J. 2007: Teaching Effectiveness Research in the Past Decade: The Role of Theory and Research Design in Disentangling Meta-Analysis Results, in: Review of Educational Research, 77: 4, 454–499.

Selter, Christoph/Walther, Gerd/Wessel, Jan/Wendt, Heike 2012: Mathematische Kompetenzen im internationalen Vergleich: Testkonzeption und Ergebnisse, in: Bos, Wilfried/Wendt, Heike/Köller, Olaf/Selter, Christoph (Hrsg.): TIMSS 2011. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, Münster/New York/München/Berlin, 69–122.

Sezgin, Zeynep 2008: Turkish Migrants' Organisations: Promoting Tolerance Towards the Diversity of Turkish Migrants in Germany, in: International Journal of Sociology, 38: 2, 78–95.

Sinn, Annette/Kreienbrink, Axel/Loeffelholz, Hans Dietrich von 2006: Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland: Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation. Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks. Forschungsbericht 2, Nürnberg.

Sinn, Hans-Werner/Geis, Wido/Holzner, Christian 2009: Die Agenda 2010 und die Armutsgefährdung, in: ifo Schnelldienst, 62: 17, 23–27.

Soysal, Yasemin 1994: Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe, Chicago.

- Spiegel Online International* 2010: A Keynesian Success Story: Germany's New Economic Miracle. (<http://www.spiegel.de/international/business/a-keynesian-success-story-germany-s-new-economic-miracle-a-707231.html>, 14.01.2014)
- Spieß, Katharina C.* 2011: Vereinbarkeit von Familie und Beruf – wie wirksam sind deutsche „Care Policies“?, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 12: 1, 4–27.
- Stanat, Petra/Felbrich, Anja* 2013: Sprachförderung als Voraussetzung für die Sicherung von Mindeststandards im Bildungssystem: Ansatzpunkte und Herausforderungen, in: *Deißner, David (Hrsg.): Chancen bilden – Wege zu einer gerechteren Bildung – ein internationaler Erfahrungsaustausch*, Wiesbaden, 79–100.
- Stanat, Petra/Pant, Hans Anand/Böhme, Katrin/Richter, Dirk* 2012: Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern am Ende der vierten Jahrgangsstufe in den Fächern Deutsch und Mathematik. Ergebnisse des IQB-Ländervergleichs 2011, Münster/New York/München/Berlin.
- Stanat, Petra/Rauch, Dominique/Seegeritz, Michael* 2010: Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund, in: *Klieme, Eckhard/Artelt, Cordula/Hartig, Johannes/Jude, Nina/Köller, Olaf/Prenzel, Manfred/Schneider, Wolfgang/Stanat, Petra (Hrsg.): PISA 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt*, Münster, 200–230.
- Statistik Austria und Kommission für Migrations- und Integrationsforschung* 2012: *Migration und Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2012*, Wien.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder* 2013: Bevölkerung nach Migrationsstatus regional. Ergebnisse des Mikrozensus 2011, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 1974: Volkszählung vom 27. Mai 1970. Fachserie A Heft 6 – Bevölkerung und Kultur – Bevölkerung nach der Religionszugehörigkeit, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 1990: Volkszählung vom 25. Mai 1987. Fachserie 1 Heft 6 – Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Religionszugehörigkeit der Bevölkerung, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2012: Sonderauswertung der Wanderungsstatistik 1962–2009 für den SVR.
- Statistisches Bundesamt* 2013a: Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Abgeschlossene Verfahren nach ausgewählten Berufshauptgruppen und Entscheidung vor Rechtsbehelf 2012, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2013b: Betreuungsquote von Kindern unter 6 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in Kindertagesbetreuung nach Ländern 2009–2012 (jeweils am 1. März). Tabellen vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.
- Statistisches Bundesamt* 2013c: Bevölkerung 2011 nach detailliertem Migrationsstatus, ausführlichen Staatsangehörigkeiten, Bundesländern und Geschlecht. Tabelle vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.
- Statistisches Bundesamt* 2013d: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2012. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2013e: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2012. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2013f: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2012. Fachserie 1 Reihe 2.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2013g: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Vorläufige Wanderungsergebnisse, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2013h: Bildung und Kultur. Prüfungen an Hochschulen 2012. Fachserie 11 Reihe 4.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2013i: Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2012/2013. Fachserie 11 Reihe 4.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2013j: Einbürgerungen von Ausländern: Deutschland, Jahre, Kontinente/Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Einbürgerungsart, Rechtsgrundlagen. GENESIS-Online Datenbank, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2013k: Lebendgeborene: Deutschland, Jahre, Staatsangehörigkeit. GENESIS-Online Datenbank, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2013l: Nach § 40b StAG eingebürgerte Personen 2000–2012 nach Geburtsjahr. Sonderauswertung der Einbürgerungsstatistik für den SVR, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2013m: Sommersemester 2012. Bildungsausländer/-innen nach Herkunftsland. Tabelle vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.

Statistisches Bundesamt 2013n: Sonderauswertung des Mikrozensus 2005–2012 für den SVR.

Statistisches Bundesamt 2013o: Staatsangehörigkeit, Zuzüge, Fortzüge, Salden 1962–2011 und Wanderungen über die Grenzen Deutschlands 2012 nach der Staatsangehörigkeit. Tabellen vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.

Statistisches Bundesamt 2013p: Studierende: Deutschland, Semester, Nationalität, Geschlecht. GENESIS-Online Datenbank, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2013q: Zensus 2011. Bevölkerung Bundesrepublik Deutschland am 9. Mai 2011, Wiesbaden.

StEG 2010: Ganztagschule: Entwicklung und Wirkungen. Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen 2005–2010. Eine Veröffentlichung des StEG-Konsortiums, Frankfurt am Main.

Steller, Birte 2013: Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht? Zur Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie in deutsches Recht zum 1.8.2012, in: ZAR, 33: 1, 1–11.

Stichs, Anja/Müssig, Stephanie 2013: Muslime in Deutschland und die Rolle der Religion für die Arbeitsmarktintegration, in: Halm, Dirk/Meyer, Hendrik (Hrsg.): Islam und die deutsche Gesellschaft, Wiesbaden, 49–85.

Storz, Henning/Wilmes, Bernhard 2007: Wahlrecht und Einwanderung. (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56481/wahlrecht>, 14.01.2014)

Straubhaar, Thomas 2013: Mit einer Agenda 2020 ist Vollbeschäftigung möglich! HWWI Policy Paper 74, Hamburg.

Stubbe, Tobias C./Bos, Wilfried/Euen, Benjamin 2012: Der Übergang von der Primar- in die Sekundarstufe, in: Bos, Wilfried/Tarelli, Irmela/Bremerich-Vos, Albert/Schwippert, Knut (Hrsg.): IGLU 2011. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, Münster/New York/München/Berlin, 209–226.

SVR-Forschungsbereich 2012: Deutsche Integrationsmaßnahmen aus der Sicht von Nicht-EU-Bürgern. Die Ergebnisse des Immigrant Citizens Survey für Deutschland, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2013a: Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2013b: Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die frühkindliche Tagesbetreuung schicken, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2013c: Muslime in der Mehrheitsgesellschaft: Medienbild und Alltagserfahrungen in Deutschland, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2013d: Potenzial für Bundestagswahlen: Politische Partizipation von Drittstaatsangehörigen, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2013e: Segregation an deutschen Schulen. Ausmaß, Folgen und Handlungsempfehlungen für bessere Bildungschancen, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2014: Diskriminierung am Ausbildungsmarkt: Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven, Berlin.

SVR-Forschungsbereich/MPG 2012: Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union, Berlin.

SVR 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2011: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer, Berlin.

SVR 2012: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2013: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer, Berlin.

T

Tarelli, Irmela/Schwippert, Knut/Stubbe, Tobias C. 2012: Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund, in: Bos, Wilfried/Wendt, Heike/Köller, Olaf/Selter, Christoph (Hrsg.): TIMSS 2011. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, Münster/New York/München/Berlin, 247–267.

Thranhardt, Dietrich 2000: Einwandererkulturen und soziales Kapital. Eine komparative Analyse, in: Thranhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hrsg.): Einwanderer-Netzwerke und ihre Integrationsqualität in Deutschland und Israel, Münster, 15–51.

Thränhardt, Dietrich 2008: Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Thränhardt, Dietrich 2013: Migrantenorganisationen. Engagement, Transnationalität und Integration, in: Schultze, Günther/Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): Migrantenorganisationen. Engagement, Transnationalität und Integration. Tagungsdokumentation im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 5–22.

Thym, Daniel 2010: Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen.

Thym, Daniel 2012: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 23. April 2012 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (BT-Drs. 17/8682 v. 15.02.2012). Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschussdr. 17(4)482 C.

Thym, Daniel 2013: Zulässigkeit von Dublin-Überstellungen nach Italien, in: ZAR, 33: 9, 331–334.

Tillmann, Klaus-Jürgen 2012: Das Sekundarschulsystem auf dem Weg in die Zweigliedrigkeit – Historische Linien und aktuelle Verwirrungen, in: Pädagogik, 63: 5, 8–12.

Trautmüller, Richard 2008: Religion als Ressource sozialen Zusammenhalts? Eine empirische Analyse der religiösen Grundlagen sozialen Kapitals in Deutschland. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research at DIW Berlin 144, Berlin.

Trosien, Norbert 2011: Resettlement-Programm – auch sinnvoll für Deutschland, Bonn.

U

U. S. Census Bureau 2011: Annual Estimates of the Population for the United States, Regions, States, and Puerto Rico: April 1, 2010 to July 1, 2011 (NST-EST2011-01), Washington.

UNHCR 2006: Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2005. Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Non-European Industrialized Countries in 2005, Genf.

UNHCR 2009a: Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2008. Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected Non-European Industrialized Countries, Genf.

UNHCR 2009b: Global Trends, Genf.

UNHCR 2010: Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2009. Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected Non-European Industrialized Countries, Genf.

UNHCR 2011: Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010. Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected Non-European Industrialized Countries, Genf.

UNHCR 2012: Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2011. Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected Non-European Industrialized Countries, Genf.

UNHCR 2013a: Asylum Trends 2012. Levels and Trends in Industrialized Countries, Genf.

UNHCR 2013b: Displacement. The New 21st Century Challenge. Global Trends 2012, Genf.

UNHCR 2013c: Population Statistics. (http://popstats.unhcr.org/PSQ_POC.aspx, 14.01.2014)

UNHCR 2013d: Syria Regional Refugee Response. (<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, 14.01.2014)

Uslucan, Hacı-Halil 2007: Zwischen Allah und Alltag: Islamische Religiosität als Integrationshemmnis oder -chance?, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 3, 58–69.

Uslucan, Hacı-Halil 2011: Integration durch Islamischen Religionsunterricht?, in: Meyer, Hendrik/Schubert, Klaus (Hrsg.): Politik und Islam, Wiesbaden, 145–167.

Uslucan, Sükrü 2012: Zur Weiterentwicklungsfähigkeit des Menschenrechts auf Staatsangehörigkeit: Deutet sich in Europa ein migrationsbedingtes Recht auf Staatsangehörigkeit an – auch unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit?, Berlin.

V

van Ackeren, Isabell/Klemm, Klaus 2011: Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems, Wiesbaden.

van Houte, Marieke/Perrin, Nathalie/Ornert, Anna 2013: The Country of Residence and Migrant Transnationalism: How do Opportunity Structures in Countries of Residence Affect Transnational Attitudes and Behavior of Migrant Organizations from the African Great Lakes Region?, in:

- Halm, Dirk/Sezgin, Zeynep (Hrsg.): Migration and Organized Civil Society. Rethinking National Policy, London, 113–133.
- Vandell, Deborah Lowe/Belsky, Jay/Burchinal, Margaret/Steinberg, Laurence/Vandergrift, Nathan 2010: Do Effects of Early Child Care Extend to Age 15 Years? Results from the NICHD Study of Early Child Care and Youth Development, in: Child Development, 81: 3, 737–756.
- Vogel, Dita 2009: Size and Development of Irregular Migration to the EU, Brüssel.
- Vogel, Dita/Aßner, Manuel 2011: Umfang, Entwicklung und Struktur der irregulären Bevölkerung in Deutschland. Expertise im Auftrag der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Hamburg/Nürnberg.
- Vogel, Dita/Cyrus, Norbert 2008: Irreguläre Migration in Europa – Zweifel an der Wirksamkeit der Bekämpfungsstrategien, in: focus Migration. Kurzdossier, 9.
- von Blumenthal, Julia 2010: Toward a New German Federalism? How the 2006 Constitutional Reform Did (Not) Change the Dynamics of the Federal System, in: Bolgherini, Silvia/Grotz, Florian (Hrsg.): Germany after the Grand Coalition. Governance and Politics in a Turbulent Environment, Basingstoke, 31–48.
- W**
- Wall Street Journal 2013: Ethnic Hungarians With Dual Citizenship Asked to Register for 2014 Polls. July 31, 2013. (<http://blogs.wsj.com/emerging europe/2013/07/31/ethnic-hungarians-with-dual-citizenship-asked-to-register-for-2014-polls/>, 14.01.2014)
- Walter, Christian 2004: Religiöse Toleranz im Verfassungsstaat – Islam & Grundgesetz, in: Lehmann, Hartmut (Hrsg.): Koexistenz und Konflikt von Religionen im vereinten Europa, Göttingen, 77–99.
- Walter, Christian 2008: Religiöse Freiheit als Gefahr? Eine Gegenrede, in: Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl), 17, 1073–1080.
- Weber, Albrecht 2012: Menschenrechtlicher Schutz von Bootsflüchtlingen. Bedeutung des Straßburger Hirsijamaa-Urteils für den Flüchtlingsschutz, in: ZAR, 32: 8, 265–270.
- Weinbach, Christine 2005: Europäische Konvergenzen: Zur Restitution von Staatsangehörigkeit in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, in: Berliner Journal für Soziologie, 15: 2, 199–218.
- Weinmann, Martin/Becher, Inna/Babka von Gostomski, Christian 2012: Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen. Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011, Nürnberg.
- Weinmann, Martin/Becher, Inna/Babka von Gostomski, Christian 2013: Einbürgerungen in Deutschland: Wissenschaftliche Erkenntnisse und Handlungsmöglichkeiten für Politik und Praxis, in: ZAR, 33: 10, 373–379.
- Weiss, Karin 2013: Migrantenorganisationen und Staat. Anerkennung, Zusammenarbeit, Förderung, in: Schultze, Günther/Thranhardt, Dietrich (Hrsg.): Migrantenorganisationen. Engagement, Transnationalität und Integration. Tagungsdokumentation im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 21–31.
- Wendel, Kay 2013: Die neuen Formen der ‚Residenzpflicht‘. Synopse der Anwendungshinweise zur räumlichen Aufenthaltsbeschränkung von Flüchtlingen nach den ‚Lockerungen‘, Potsdam/Berlin.
- Wohlers, Eckhardt 2004: Heftiger Gegenwind für Hartz IV, in: Wirtschaftsdienst, 84: 8, 474f.
- Worbs, Susanne/Scholz, Antonia 2013: Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht: Erste Erkenntnisse aus empirischen Studien, in: ZAR, 33: 4, 129–135.
- Worbs, Susanne/Scholz, Antonia/Blicke, Stefanie 2012: Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht aus der Sicht von Betroffenen – Qualitative Studie. Forschungsbericht 16, Nürnberg.
- Wrohlich, Katharina/Berger, Eva/Geyer, Johannes/Haan, Peter/Sengül, Denise/Spieß, Katharina C./Thiemann, Andreas 2012: Elterngeld Monitor: Endbericht. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- Wüst, Andreas M. 2002: Wie wählen Neubürger? Politische Einstellungen und Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland, Opladen.
- Wüst, Andreas M. 2011: Migrants as Parliamentary Actors in Germany, in: Bird, Karen/Saalfeld, Thomas/Wüst, Andreas M. (Hrsg.): The Political Representation of Immigrants and Minorities. Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies, Abingdon, 250–265.

Wüst, Andreas M./Heinz, Dominic 2009: Die politische Repräsentation von Migranten in Deutschland, in: Linden, Markus/Thaa, Winfried (Hrsg.): Die politische Repräsentation von Fremden und Armen, Baden-Baden, 201–218.

Z

Zhou, Min/Bankston, Carl L. III. 1996: Social Capital and the Adaptation of the Second Generation: The Case of Vietnamese Youth in New Orleans, in: Portes, Alejandro (Hrsg.): The New Second Generation, New York, 197–232.

Zick, Andreas/Küpper, Beate/Hövermann, Andreas 2011: Die Abwertung der Anderen. Eine europäische Zu-

standsbeschreibung zu Intoleranz, Vorurteilen und Diskriminierung, Berlin.

Zimmermann, Klaus F. 2005: Eine Zeitenwende am Arbeitsmarkt, in: APuZ, 16/2005, 3–5.

ZOF e. V. 2013: EU-Zuwanderung aus Süd-Osteuropa. (http://www.zof-online.de/projekte_04.php, 14.01.2014)

Zymek, Bernd 2013: Die Zukunft des zweigliedrigen Schulsystems in Deutschland. Was man von der historischen Schulentwicklung dazu wissen kann, in: Zeitschrift für Pädagogik, 59: 4, 469–481.

Anhang II: Der Sachverständigenrat

Die Stiftungsinitiative

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören acht Mitgliedsstiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland.

Für die beteiligten Stiftungen sind Integration und Migration vorrangige Bereiche ihrer Stiftungsarbeit. Gemeinsam tragen sie den Sachverständigenrat, der 2008 als unabhängiges, wissenschaftliches Gremium gegründet wurde. So konnte die Lücke hinsichtlich einer umfassenden und unabhängigen Urteilsbildung aus ganzheitlicher Sicht in den Bereichen Integration und Migration geschlossen werden.

Der Sachverständigenrat bezieht regelmäßig zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung. Er begleitet die Politik auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene kritisch mit wissenschaftlich fundierten und handlungsorientierten Empfehlungen. Er informiert die Öffentlichkeit sachlich und politisch unabhängig über gesellschaftliche und politische Entwicklungen in den Bereichen Integration und Migration und gibt so der integrations- und migrationspolitischen Debatte neue Impulse.

Das besondere Augenmerk des Sachverständigenrats gilt den Migrationstrends (Zu-, Ab- und Rückwanderung von Ausländern und Deutschen), den Auswirkungen von Migration auf das Qualifikationsniveau in Deutschland, der Zuwanderungssteuerung sowie der Integrationsentwicklung und der Integrationsförderung, verstanden als Partizipationsförderung.

Die Arbeit des Sachverständigenrats soll auf diese Weise zu mehr Transparenz und zu einem fundierten Umgang mit den anstehenden Fragen in der öffentlichen Diskussion beitragen.

Die Mitglieder des Sachverständigenrats

Die Mitglieder des Sachverständigenrats wurden unter beratender Begleitung einer unabhängigen Findungskommission von den Stiftungen für drei Jahre berufen.



PROF. DR. CHRISTINE LANGENFELD
Vorsitzende
Institut für Öffentliches Recht
an der Georg-August-Universität
Göttingen

Christine Langenfeld ist Professorin für Öffentliches Recht und Direktorin der Abteilung für Staatsrecht des Instituts für Öffentliches Recht an der Georg-August-Universität Göttingen. Ihre Forschungsfelder sind das Europarecht und der europäische Menschenrechtsschutz, das Zuwanderungsrecht sowie das Bildungs- und Erziehungsrecht. Die Juristin hat sich 2000 an der Universität des Saarlandes für die Fächer deutsches und ausländisches öffentliches Recht sowie Europa- und Völkerrecht habilitiert.



PROF. DR. LUDGER PRIES
Stellvertretender Vorsitzender
Fakultät für Sozialwissenschaft
der Ruhr-Universität Bochum

Ludger Pries ist Professor für Soziologie und Direktoriumsmitglied im Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht an der Ruhr-Universität Bochum. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Arbeits-, Organisations- und Migrationssoziologie im internationalen Vergleich sowie Transnationalisierung und Globalisierungsforschung. Forschungs- und Lehraufenthalte führten ihn nach Brasilien, Mexiko, Spanien und in die USA.



PROF. DR. GIANNI D'AMATO
Geistes- und sozialwissenschaftliche
Fakultät der Université de
Neuchâtel, Schweiz

Gianni D'Amato ist Professor für Migration und Staatsbürgerschaft an der Universität Neuchâtel und Direktor des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM). Zu den Arbeitsschwerpunkten des Politologen zählen Migration, Bürgergesellschaft, nationale Identitäten und soziale Bewegungen. Er ist Mitglied der Direktion des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte und zudem Koordinator des Nationalen Forschungsschwerpunkts „On the Move: The Migration-Mobility Nexus“.



PROF. DR. THOMAS K. BAUER
Fakultät für Wirtschaftswissenschaften
der Ruhr-Universität
Bochum

Thomas Bauer ist Professor für Empirische Wirtschaftsforschung an der Ruhr-Universität Bochum und Vizepräsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI). Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der ökonomischen Migrationsforschung sowie der empirischen Bevölkerungs- und Arbeitsmarktökonomik.



PROF. DR. WILFRIED BOS
Institut für Schulentwicklungs-
forschung an der Technischen
Universität Dortmund

Wilfried Bos ist Professor für Bildungsforschung und Qualitätssicherung an der Technischen Universität Dortmund und Direktor des Instituts für Schulentwicklungs-
forschung. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die interna-
tional vergleichende Bildungsforschung und die
Schulentwicklungsforschung. Er ist zudem Leiter der
IGLU-, der ICILS- und der TIMSS-Studie für Deutschland.



PROF. DR. HEINZ FASSMANN
Institut für Geographie und Regio-
nalforschung, Universität Wien

Heinz Faßmann ist Vizerektor für Personalentwicklung
und Internationales der Universität Wien und Professor
für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raum-
ordnung sowie Direktor des Instituts für Stadt- und Regio-
nalforschung (ISR) an der Österreichischen Akademie der
Wissenschaften. Er ist zudem Vorsitzender des Experten-
rats für Integration beim Bundesministerium für Inneres
der Republik Österreich. Forschungsschwerpunkte: Stadt-
geografie, Demografie und ausgewählte Themen der Mi-
grations- und Integrationsforschung.



PROF. DR. YASEMIN KARAKAŞOĞLU
Fachbereich Bildungs- und Erzie-
hungswissenschaften, Universität
Bremen

Yasemin Karakaşoğlu ist Professorin für Interkulturelle
Bildung am Fachbereich Bildungs- und Erziehungswissen-
schaften und Konrektorin für Interkulturalität und Inter-
nationalität der Universität Bremen. Ihre Arbeitsschwer-
punkte sind u. a. Interkulturelle Öffnung von Schulen und
Hochschulen, Bildungs- und Lebenssituation von Kindern
und Jugendlichen in der Migrationsgesellschaft, transkul-
turelle Frauenforschung.



PROF. DR. URSULA NEUMANN
Interkulturelle und International
Vergleichende Erziehungswissen-
schaft, Universität Hamburg

Ursula Neumann ist Professorin am Fachbereich Allge-
meine, Interkulturelle und International Vergleichende
Erziehungswissenschaft der Universität Hamburg. Ihre
Forschungsschwerpunkte sind die Bildungs- und Soziali-
sationsprozesse von Kindern und Jugendlichen mit Mi-
grationshintergrund sowie die Gestaltung von interkul-
tureller und sprachlicher Bildung in Kitas und Schulen. In
den Jahren 1999 bis 2002 war sie Beauftragte des Se-
nats der Freien und Hansestadt Hamburg für Fragen der
Migrationspolitik.



PROF. DR. HACI HALIL USLUCAN
Zentrum für Türkeistudien und
Integrationsforschung an der
Universität Duisburg-Essen

Hacı Halil Uslucan ist Professor für Moderne Türkeistudi-
en und wissenschaftlicher Leiter des Zentrums für Tür-
keistudien und Integrationsforschung an der Universität
Duisburg-Essen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Ent-
wicklungs- und Bildungspsychologie, kulturvergleichende
Psychologie, Migration und psychische Gesundheit so-
wie Jugendentwicklung und Erziehung in interkulturellen
Kontexten.



Die Mitarbeiter der SVR GmbH:

Hintere Reihe, v. l. n. r.: Simon Morris-Lange, Katrin Dölle, Dr. Jan Schneider, Rolf-Dieter Schnelle, Alex Wittlif, Caroline Path, Martin Weinmann, Dr. Holger Kolb. **Mittlere Reihe, v. l. n. r.:** Ruta Yemane, Caroline Schultz, Susanne Schröder, Dr. Henriette Litta, Heidi Standt, Marcus Engler. **Vordere Reihe, v. l. n. r.:** Dr. Mohini Lokhande, Lilia Youssefi, Sabine Schwebel, Dorothee Winden, Anastasiia Vishnevskaja.

Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle

Rolf-Dieter Schnelle Ministerialdirigent a. D., Geschäftsführer SVR GmbH

Rolf-Dieter Schnelle ist Historiker. Bis 2008 war er Angehöriger des Auswärtigen Dienstes, zuletzt Stellvertretender Leiter der Abteilung für Kultur, Bildung und Kommunikation im Auswärtigen Amt. 2009 war er kommissarischer Leiter des Berliner Büros der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung.

Dr. Gunilla Fincke Geschäftsführerin der SVR GmbH und Direktorin des SVR-Forschungsbereichs (in Elternzeit bis Ende Mai 2014)

Gunilla Fincke ist Politikwissenschaftlerin. Sie hat u. a. für die ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius gearbeitet und war Lehrbeauftragte an der Humboldt-Universität zu Berlin. Im Rahmen einer Fellowship forschte sie zwei Jahre an der Harvard University. In ihrer Dissertation untersuchte sie die Integration von Migranten in der zweiten Generation.

Dr. Holger Kolb Leiter der Stabsstelle Jahresgutachten und stellv. Leiter der Geschäftsstelle

Holger Kolb war nach dem Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre als wissenschaftlicher Mitarbeiter in Freiburg und Osnabrück tätig. Er unterrichtete als Lehrbeauftragter am Fachbereich Sozialwissenschaften an der Universität Osnabrück und am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster.

Dr. Jan Schneider Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Jan Schneider ist Politikwissenschaftler und arbeitete u. a. für das Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), das Kulturwissenschaftliche Institut Essen (KWI) und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Er war außerdem Lehrbeauftragter für Migrationspolitik an den Universitäten Halle-Wittenberg und Erlangen-Nürnberg.

Martin Weinmann Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stabsstelle Jahresgutachten

Martin Weinmann ist Politikwissenschaftler. Er war als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie für ein Mitglied des Hessischen Landtags tätig.

Caroline Schultz Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Stabsstelle Jahresgutachten

Caroline Schultz hat einen Masterabschluss in Migration Studies. In ihrer Masterarbeit analysierte sie die Auswirkungen des Arabischen Frühlings auf die Migrationspolitik der EU. Bevor sie zum SVR kam, war sie Migration Health Officer bei der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Genf.

Alex Wittlif Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stabsstelle Jahresgutachten

Alex Wittlif studierte Geschichtswissenschaften und Soziologie mit Schwerpunkt auf empirischer Sozialforschung und Migration. In seiner Abschlussarbeit untersuchte er den empirischen Zusammenhang von kulturellem Kapital und Gesundheit bei Zuwanderern und Personen ohne Migrationshintergrund.

Simon Morris-Lange Wissenschaftlicher Mitarbeiter des SVR-Forschungsbereichs

Simon Morris-Lange ist Sozialwissenschaftler und Absolvent des Studiengangs Master of Public Policy der Hertie School of Governance. Er war beim Bildungsunternehmen iversity sowie als Analyst bei der Wissenschaftsberatung Illuminate Consulting Group im Silicon Valley (USA) tätig.

Marcus Engler Wissenschaftlicher Mitarbeiter des SVR-Forschungsbereichs

Marcus Engler ist Sozialwissenschaftler. Er arbeitete in einer Beratungsstelle für Flüchtlinge in Marseille, als Lehrbeauftragter an der HU Berlin und als Redaktionsleiter des Newsletters „Migration und Bevölkerung“. Zuletzt war er als externer Berater beim Integrationsbeauftragten des Senats von Berlin tätig.

Dr. Mohini Lokhande Vodafone Stiftungsfellow beim SVR-Forschungsbereich

Mohini Lokhande ist Psychologin. Nach ihrer Promotion hat sie bei einem freien Träger der Jugendhilfe in Berlin einen lokalen Bildungsverbund aufgebaut und war als Lehrbeauftragte an der PH Ludwigsburg tätig.

Susanne Schröder Vodafone Stiftungsfellow beim SVR-Forschungsbereich (bis März 2014)

Susanne Schröder hat einen Magisterabschluss in Praktischen Sozialwissenschaften und Kommunikationswissenschaft. Sie war zuvor Referentin im Programmbereich Integration bei der Vodafone Stiftung Deutschland.

Ruta Yemane Junior Researcher des SVR-Forschungsbereichs (bis März 2014)

Ruta Yemane ist Psychologin und hat einen Master in International Politics mit den Schwerpunkten Global Justice and Ethics. Sie hat eine Ausbildung zur Dialogmoderatorin absolviert.

Dr. Henriette Litta Büroleiterin der Geschäftsführung

Henriette Litta ist Politikwissenschaftlerin. Sie studierte und forschte in Berlin, Philadelphia und Singapur. Bevor sie zum SVR kam, arbeitete sie an der Hertie School of Governance im Stab des Dekans.

Sabine Schwebel Kommunikationsmanagerin

Sabine Schwebel ist Literaturwissenschaftlerin und Historikerin. Nach Journalistenausbildung und Studium arbeitete sie im Hochschulmarketing der ZEIT und bei der Stiftung Mercator im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Dorothee Winden Kommunikationsmanagerin

Dorothee Winden ist Politikwissenschaftlerin und Absolventin der Deutschen Journalistenschule (DJS). Ihre beruflichen Stationen: Redakteurin einer Tageszeitung, Pressesprecherin einer Bundestagsfraktion und eines Verbands.

Katrin Dölle Administration, Veranstaltungen und Projektberatung

Katrin Dölle studierte angewandte Kulturwissenschaften und Kulturmanagement. Bevor sie zum SVR kam, war sie in verschiedenen Kultureinrichtungen als Projektmanagerin tätig.

Heidi Standt Kaufmännische Assistentin der Geschäftsführung

Heidi Standt ist Diplomökonomin. Sie war als Buchhalterin, Prokuristin und kaufmännische Geschäftsführerin in mehreren Unternehmen der Bauindustrie tätig.

Anastasiia Vishnevskaja Studentische Projektmitarbeiterin

Anastasiia Vishnevskaja promoviert in vergleichender Politikwissenschaft an der FU Berlin. Davor hat sie einen Master im Studiengang Internationale Beziehungen absolviert.

Caroline Path Studentische Hilfskraft (in Elternzeit bis Mai 2015)

Caroline Path studiert an der Universität Potsdam Verwaltungswissenschaft.

Juliane Schremer Studentische Hilfskraft

Juliane Schremer studiert an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) Soziokulturelle Studien.

Anne Valtin Studentische Hilfskraft

Anne Valtin studiert an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) Soziokulturelle Studien.

Lilia Youssefi Studentische Hilfskraft

Lilia Youssefi studiert an der Universität Potsdam Politikwissenschaften.

Weitere Mitarbeit:

Dr. Esther Weizsäcker, Dr. Anne-Kathrin Will, Linda Brackwehr, Stephan Liebscher, Mecbure Pesenoglu

Die beteiligten Stiftungen



Stiftung
Mercator

Stiftung Mercator

Die Stiftung Mercator gehört zu den großen deutschen Stiftungen. Sie initiiert und unterstützt Projekte für bessere Bildungsmöglichkeiten an Schulen und Hochschulen. Im Sinne Gerhard Mercators fördert sie Vorhaben, die den Gedanken der Weltoffenheit und Toleranz durch interkulturelle Begegnungen mit Leben erfüllen und die den Austausch von Wissen und Kultur anregen. Die Stiftung zeigt neue Wege auf und gibt Beispiele, damit Menschen – gleich welcher nationalen, kulturellen und sozialen Herkunft – ihre Persönlichkeit entfalten, Engagement entwickeln und Chancen nutzen können. So will sie Ideen beflügeln. Ihre Arbeitsweise ist geprägt von einer unternehmerischen, internationalen und professionellen Haltung. Dem Ruhrgebiet, der Heimat der Stifterfamilie, fühlt sie sich in besonderer Weise verbunden.



VolkswagenStiftung

VolkswagenStiftung

Die VolkswagenStiftung ist eine gemeinnützige Stiftung privaten Rechts, sie fördert Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre. Sie ist wirtschaftlich autark und in ihren Entscheidungen autonom. Die VolkswagenStiftung ist keine Unternehmensstiftung, sondern wurde 1961 von der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Niedersachsen ins Leben gerufen; derzeit verfügt sie über ein Kapital von 2,6 Milliarden Euro. Seit ihrer Gründung hat sie bislang rund vier Milliarden Euro für die Förderung der Wissenschaften aufgewendet. Die Stiftung unterstützt alle Disziplinen; sie vergibt ihre Mittel im Rahmen von selbst entwickelten Förderinitiativen, mit denen sie der Wissenschaft gezielt Impulse geben will – in Deutschland und international. Die Stiftung hilft, hoch qualifizierte Forschungskapazität aufzubauen und zukunftsreiche Forschungsgebiete zu etablieren. Sie legt Wert darauf, dass auch solche Themen aufgegriffen werden, in denen die Gesellschaft mit Recht von der Wissenschaft Unterstützung erwartet. Besondere Aufmerksamkeit widmet sie auch dem wissenschaftlichen Nachwuchs und der Zusammenarbeit von Forschern über disziplinäre und staatliche Grenzen hinweg.



BertelsmannStiftung

Bertelsmann Stiftung

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich für das Gemeinwohl ein. Sie engagiert sich in den Bereichen Bildung, Wirtschaft und Soziales, Gesundheit sowie internationale Verständigung und fördert das friedliche Miteinander der Kulturen. Durch ihr gesellschaftliches Engagement will sie alle Bürger ermutigen, sich ebenfalls für das Gemeinwohl einzusetzen. Die 1977 von Reinhard Mohn gegründete, gemeinnützige Einrichtung hält die Mehrheit der Kapitalanteile der Bertelsmann SE & Co. KGaA. Die Bertelsmann Stiftung arbeitet operativ und ist unabhängig vom Unternehmen sowie parteipolitisch neutral.

FREUDENBERG
STIFTUNG



Freudenberg Stiftung

Die Freudenberg Stiftung ist 1984 von Mitgliedern der Unternehmerfamilie Freudenberg gegründet worden und ist operativ tätig. Sie erprobt mit ihren Praxispartnern in lokalen Modellstandorten Förderstrategien in den Bereichen Integrationsgesellschaft, Jugend zwischen Schule und Beruf, Demokratische Kultur und Arbeit für psychisch Kranke und investiert in die Verstetigung und Verbreitung übertragbarer Ansätze. Im Mittelpunkt der Stiftungstätigkeit stehen überwiegend Praxisvorhaben für Kinder und Jugendliche, die generell auf deren soziale Integration abzielen. Ein zentraler Arbeitsschwerpunkt ist seit der Stiftungsgründung die Integration von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien. Durch kleinräumige und langfristig angelegte Praxisentwicklungsprogramme wie „Ein Quadratkilometer Bildung“ soll in benachteiligten Quartieren die Integrationskraft von Kommune und lokaler Bürgergesellschaft verbessert werden. Die Stiftung reagiert in erster Linie auf Initiativlücken staatlichen und kommunalen Handelns.



Gemeinnützige Hertie-Stiftung

Die Gemeinnützige Hertie-Stiftung baut auf dem Lebenswerk des 1972 verstorbenen Stifters Georg Karg, Inhaber der Hertie Waren- und Kaufhaus GmbH, auf. Mit ihrem Vermögen von rund 900 Millionen Euro und einem jährlichen Fördervolumen zwischen 20 und 30 Millionen Euro gehört die Hertie-Stiftung, die ihren Sitz in Frankfurt am Main hat, heute zu den größten privaten Stiftungen Deutschlands. Seit 1998 besteht keinerlei Unternehmensbindung mehr. Die Hertie-Stiftung versteht sich als Reformstiftung in den Bereichen Vorschule und Schule, Hochschule, Neurowissenschaften sowie Beruf und Familie. Mit modellhafter Arbeit will sie Lösungswege erproben und Hilfe zur Selbsthilfe leisten. Sie ist nicht vornehmlich eine Förderstiftung, sondern ein am Gemeinnutz orientiertes Unternehmen, das seine großen Projekte selbst betreibt und teilweise in rechtlich eigenständige Organisationen überführt. Zur „Familie“ der Hertie-Stiftung gehören das Hertie-Institut für klinische Hirnforschung in Tübingen, die Hertie School of Governance in Berlin sowie die START-Stiftung gGmbH und die berufundfamilie gGmbH in Frankfurt am Main.



Körper-Stiftung

Die Körper-Stiftung stellt mit ihren operativen Projekten, Netzwerken und Kooperationspartnern derzeit fünf aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen in den Fokus: Dialog mit Asien, Umgang mit Geschichte, MINT-Förderung, Potenziale des Alters und Musikvermittlung. 1959 vom Unternehmer und Anstifter Kurt A. Körper ins Leben gerufen, ist die Stiftung heute von ihren Standorten Hamburg und Berlin aus national und international aktiv. Integrations- und migrationspolitische Fragen und besonders die Themen interkulturelle Öffnung und Diversity werden im Bereich Gesellschaft im öffentlichen wie fachlichen Diskurs über Veranstaltungen, Bücher und Stiftungsworkshops bearbeitet.



Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft

Der Stifterverband ist eine Gemeinschaftsaktion der deutschen Wirtschaft. In ihm haben sich rund 3.000 Unternehmen, Unternehmensverbände, Stiftungen und Privatpersonen zusammengeschlossen, um Wissenschaft, Forschung und Bildung voranzubringen. Seine gemeinnützigen Aktivitäten finanziert der Stifterverband ausschließlich über die Beiträge und Spenden seiner Mitglieder und Förderer. Dank der privaten Finanzierung ist es möglich, unbürokratisch und frei von staatlichen Vorgaben zu handeln.



Vodafone Stiftung Deutschland

Die Vodafone Stiftung ist eine der großen unternehmensverbundenen Stiftungen in Deutschland und Mitglied einer weltweiten Stiftungsfamilie. Als eigenständige gemeinnützige Institution und gesellschaftspolitischer Thinktank fördert und initiiert sie Programme mit dem Ziel, Impulse für den gesellschaftlichen Fortschritt zu geben, die Entwicklung einer aktiven Bürgergesellschaft anzustoßen und gesellschaftspolitische Verantwortung zu übernehmen. Das Förderprofil steht unter dem Leitmotiv „Erkennen. Fördern. Bewegen.“ und konzentriert sich auf den Bereich Bildung, Integration und soziale Mobilität.

Robert Bosch **Stiftung**

Die Erhebung des Integrationsbarometers im Jahresgutachten 2014 wurde von der Robert Bosch Stiftung gefördert.



Die Erstellung des Jahresgutachtens 2014 wurde von der Fritz Thyssen Stiftung gefördert.

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Rolf-Dieter Schnelle

Bildnachweise

David Ausserhofer (Seite 3, 194, 195)
Julia Bengeser (Seite 165)
Simon Bierwald (Seite 7)
Dennis Börsch (Seite 5)
Wolfgang Borrs (Seite 194, 195, 196)
Philipp Dera (Seite 166)
Michael Setzpfandt (Seite 163, 167)
Delf Zeh (Seite 164)

Gestaltung

KALUZA+SCHMID GmbH
Alexanderstraße 7
10178 Berlin

Druck

Königsdruck Printmedien und digitale Dienste GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2014



Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören acht Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland.

Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und gemeinnütziges Beobachtungs-, Bewertungs- und Beratungsgremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in diesem Jahresgutachten veröffentlicht.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Christine Langenfeld (Vorsitzende), Prof. Dr. Ludger Pries (Stellvertretender Vorsitzender) sowie Prof. Dr. Gianni D'Amato, Prof. Dr. Thomas K. Bauer, Prof. Dr. Wilfried Bos, Prof. Dr. Heinz Faßmann, Prof. Dr. Yasemin Karakaşoğlu, Prof. Dr. Ursula Neumann und Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de